СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ ВОСЬМОЙ

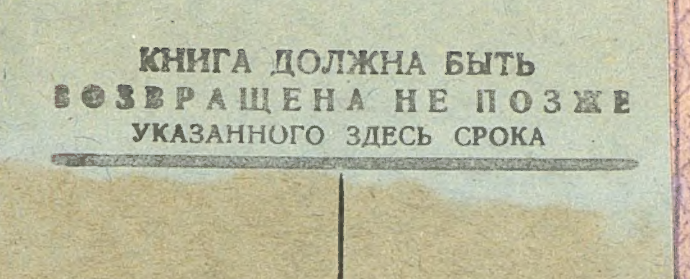
НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

ЧАСТЬ II

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. остр., 5 лин., 28.
1907





СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ ВОСЬМОЙ



НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

ЧАСТЬ II

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. остр., 5 лин., 28.
1907



3657

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Восьмой томъ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго содержитъ вторую часть курса русскаго государственнаго права. Она была издана самимъ авторомъ три раза — въ 1876, 1881 и 1887 гг. подъ заглавіемъ: „*Начала русскаго государственнаго права* А. Градовскаго, профессора Императорскаго С.-Петербургскаго Университета. Томъ II. Органы управленія. СПБ. Типографія М. М. Стасюлевича“.

Въ приложеніяхъ къ восьмому тому напечатано 8 статей А. Д. Градовскаго, появившихся въ газетѣ *Голосъ* въ 1880, 1881 и 1882 гг. Статьи о Государственномъ Совѣтѣ, о Комитетѣ министровъ и о первомъ департаментѣ Правительствующаго Сената [1]) имѣютъ ближайшее отношеніе къ тексту второй части *Началъ русскаго государственнаго права*. Статьи „Переустройство нашего мѣстнаго управленія“ и „Всесословная мелкая единица“ [2]), касаясь вопросовъ мѣстнаго управленія, дополняютъ собою содержаніе третьей части „Началъ“, но помѣщаются въ приложеніяхъ къ восьмому тому въ виду невозможности, за недостаткомъ мѣста, дать ихъ при послѣднемъ, девятомъ томѣ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго.

---

[1]) *Голосъ*, передовыя статьи: 16 сентября 1880 г., № 256; 4 сентября 1880 г., № 244; 9 сентября 1880 г. № 249.

[2]) *Голосъ*, фельетоны: 18, 21, 25 и 29 января 1881 г., №№ 18, 21, 25 и 29; 2 мая 1882 г., № 115.

ПРЕДИСЛОВІЕ

[illegible]

КНИГА ПЕРВАЯ.

СУЩЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ ДОЛЖНОСТЕЙ И УЧЕНІЕ О СЛУЖБѢ ГРАЖДАНСКОЙ.

§ 1. Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится [1]).

[1]) Г. Цахарія (H. Zachariä), *Deutsches Staats und Bundesrecht*, т. II, стр. 1 и слѣд. „Die Regierung... im Gegensatz zur Verfassung, besteht in der recht und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände oder in der Erfüllung der, aus der Bestimmung sich ergebenden, Herrscherpflichten".— Рённе (Rönne), *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, § 177, стр. 3 (4 изд. 1883 г.). „Im Gegensatze zur Verfassung besteht nun aber die Regierung (Staatsverwaltung im weiteren Sinne) in der recht- und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände, und die Staatsverwaltung ist der Inbegriff derjenigen Thätigkeit, welche bestimmt ist, den Staatszweck in allen Beziehungen und nach allen Richtungen hin zu verwirklichen".—Ср. также: Цёпфль (Zöpfl), *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, § 21 (5 изд.)— Гротефендъ (Grotefend), *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, § 37.— Р. Моль (Mohl), *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, § 33 (2 изд.).—Вивьенъ (Vivien), *Etudes administratives*, т. I, стр. 1 и слѣд.—Л. Штейнъ (L. Stein), *Die Verwaltungslehre*, т. I (2 изд. 1869 г.).—Блунчли (Bluntschli), ст. Verwaltung und Verwaltungsrecht, помѣщ. въ *Staatswörterbuch*, т. XI, стр. 60 и слѣд.

Г. Мейеръ опредѣляетъ понятіе управленія, въ отличіе его отъ законодательной дѣятельности, слѣдующимъ образомъ:

„Дѣятельность государства", говоритъ онъ, „состоитъ частью въ изданіи общихъ или абстрактныхъ предписаній (правоположеній—Rechtssätzen), частью въ регулированіи индивидуальныхъ или конкретныхъ дѣлъ (Angelegenheiten). Дѣятельность перваго рода обозначаютъ какъ законодательную, послѣднюю - словомъ управленіе въ обширномъ смыслѣ".

Но авторъ самъ не можетъ провести установленнаго имъ принципа, что́ видно уже изъ подраздѣленія управленія „въ обширномъ смыслѣ" на два вида: судебную (Rechtspflege), имѣющую предметомъ поддержаніе юридическаго порядка, и „упра-

Въ государствахъ конституціонныхъ ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ государственной власти не можетъ быть подведено подъ общее понятіе управленія, вслѣдствіе разграниченія законовъ и распоряженій, правъ законодательной и правъ административной власти, при чемъ права законодательной власти предоставляются совмѣстному осуществленію главы государства и народнаго представительства; вотъ почему тамъ ученіе объ осуществленіи правъ законодательной власти входитъ въ ученіе о государственномъ устройствѣ, составляя какъ бы часть основныхъ законовъ страны. Напротивъ, въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ права законодательной и административной власти соединены въ одномъ лицѣ, гдѣ между законодательными и распорядительными установленіями гораздо труднѣе провести черту различія,—ученіе объ осуществленіи какъ правъ законодательной, такъ и правъ административной власти можетъ быть соединено. Таково основаніе, по которому въ этой части нашего курса мы будемъ говорить какъ о тѣхъ учрежденіяхъ, которымъ ввѣрено осуществленіе разныхъ административныхъ задачъ, такъ и о тѣхъ, которыя участвуютъ въ составленіи и обсужденіи законовъ [1]).

§ 2. Ученіе объ управленіи, какъ мы сказали, есть, кромѣ того, ученіе объ осуществленіи цѣлей, преслѣдуемыхъ каждымъ государствомъ. Въ этомъ отношеніи должно точнѣе опредѣлить задачу государственнаго права. Ученіе объ осуществленіи государственныхъ цѣлей можетъ быть разсматриваемо, съ одной стороны, съ точки зрѣнія практическихъ мѣръ и способовъ, необходимыхъ для достиженія разныхъ цѣлей государственнаго управленія; ученіе объ этихъ практическихъ мѣрахъ и способахъ и составляетъ науку объ управленіи, или полицейское право. Государственное право, принимая

вленіе въ тѣсномъ смыслѣ", т.-е. „попеченіе о государственныхъ и народныхъ интересахъ".

Слѣдовательно, и въ области управленія государственная власть можетъ дѣйствовать нормами, по общности своей сходными съ законодательными, и даже возвышаться до „абстрактныхъ" предписаній. Съ другой стороны, такія законодательныя учрежденія, какъ англійскій парламентъ, путемъ такъ называемыхъ частныхъ биллей въ сильной степени регулируютъ конкретныя дѣла и отношенія. Г. Мейеръ (G. Meyer), *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes*, т. I, изд. 1883 г.

[1]) Ученіе о судебной власти и ея органахъ не войдетъ въ этотъ курсъ, по соображеніямъ чисто практическимъ. При существованіи двухъ каѳедръ, гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, изложеніе началъ судоустройства было бы безполезнымъ повтореніемъ того, что́ гг. студентамъ можетъ быть извѣстно изъ двухъ другихъ курсовъ. Конечно, мы будемъ касаться и этого предмета, насколько это нужно для характеристики нѣкоторыхъ установленій, напримѣръ, сената и т. п.

также въ разсчетъ тѣ цѣли, къ осуществленію которыхъ стремится государство, не говоритъ, однако, о практическихъ мѣрахъ къ ихъ осуществленію. Оно имѣетъ въ виду: во-первыхъ, распредѣленіе этихъ задачъ между разными государственными установленіями, и, во-вторыхъ, организацію установленій, соотвѣтствующую предположеннымъ цѣлямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что организація установленій, на которыхъ лежатъ чисто исполнительныя задачи администраціи, должна быть иная, чѣмъ устройство мѣстъ, въ рукахъ которыхъ находится власть дѣйствительнаго управленія тою или другою частью; что устройство административныхъ органовъ должно быть иное, чѣмъ устройство органовъ законодательныхъ. Но правильная организація государственныхъ установленій, опредѣленіе ихъ юридическаго положенія, ихъ отношеній къ верховной власти и къ обществу невозможны безъ уясненія идеи государственныхъ учрежденій вообще. Смыслъ и значеніе всѣхъ государственныхъ установленій опредѣляются идеею должности (officium, Amt), выраженіемъ которой являются отдѣльныя учрежденія. Уясненію этой идеи, какъ въ теоретическомъ ея опредѣленіи, такъ и въ историческомъ развитіи, будетъ посвящена эта книга.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще.

§ 3. Государственная должность, въ современномъ смыслѣ этого слова, есть постоянное установленіе, предназначенное къ непрерывному осуществленію опредѣленныхъ цѣлей государства [1]). Разсматривая это опредѣленіе, мы находимъ:

---

[1]) Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 204—206.—Вивьенъ, *Études administratives*, т. I, стр. 169.—Пёцль (Pözl), статья Amt въ *Словарѣ* Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219.—Батби (Batbie), *Traité de droit public et administratif*, т. IV, стр. 38 и слѣд.—Г. Шульце (Schulze), *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 246.

Вообще литература по этому предмету: Малхусъ (Malchus), *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe*, 1823 г.—Гённеръ (Gönner), *Der Staatsdienst aus dem Gesichts-*

1. Что государственная должность есть установленіе постоянное, по крайней мѣрѣ, созданное закономъ въ смыслѣ постояннаго. Этимъ признакомъ права и обязанности, соединяемыя съ должностью, отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій (коммиссій), которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной власти. Таковы, напримѣръ, порученія, даваемыя извѣстнымъ медикамъ—изслѣдовать санитарныя условія той или другой мѣстности; ученымъ—изслѣдовать состояніе школьнаго дѣла за границей и т. д.

2. Должность предназначена къ осуществленію опредѣленныхъ задачъ государства. Въ понятіе должности входитъ, въ качествѣ существеннаго, признакъ круга вѣдомства (компетенціи), т.-е. опредѣленной области задачъ, возложенныхъ закономъ на данное установленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не будутъ переданы иному установленію. Чрезъ подобный актъ законодательной власти завѣдываніе даннымъ кругомъ дѣлъ становится исключительнымъ правомъ установленія, которое можетъ требовать отъ другихъ мѣстъ и лицъ невмѣшательства въ его область. Компетенція государственныхъ учрежденій опредѣляется основаніями трояхкаго рода, а именно: а) она опредѣляется родомъ дѣлъ, предоставляемыхъ установленію. Въ силу этого основанія мы различаемъ три большія отрасли государственной власти: законодательную, судебную и административную, съ подраздѣленіями послѣдней. Это такъ называемая объективная или реальная компетенція. б) Компетенція опредѣляется также пространствомъ дѣйствія власти (общегосударственныя, мѣстныя установленія). в) Наконецъ, она опредѣляется взаимнымъ отношеніемъ высшихъ и низшихъ установленій одной и той же отрасли управленія или суда (іерархическая компетенція).

3. Государственныя должности предназначены къ осуществленію извѣстныхъ цѣлей государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, какъ политической общности данной массы людей. Этотъ признакъ ведетъ къ важнымъ послѣдствіямъ. Предназначенныя къ осуществленію цѣлей государства, въ его отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, государственныя должности противополагаются:

а) Должностямъ общественнымъ. Каждая сложная и постоянная форма человѣческаго общенія имѣетъ свои опредѣленныя и также постоянныя задачи; поэтому каждая изъ нихъ нуждается и въ своихъ должностяхъ. Таковы: церковь, общины—сельская и городская, другія общественныя единицы.

Церковь издавна выработала систему своихъ должностей; въ

---

punkte des Rechts, 1808 г.—Ф. Бюлау (Bülau), *Die Behörden in Staat und Gemeinde*, 1836 г.—Р. Моль, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II, стр. 347—470.

иныхъ церквахъ система эта такъ же сложна, какъ система должностей государственныхъ. Признавая принципъ раздѣленія церкви и государства, необходимо стремиться и къ отдѣленію церковныхъ должностей отъ правительственныхъ. Раздѣленіе это, въ принципѣ, должно бы руководствовать всѣми законодательствами европейскихъ государствъ, особенно тѣхъ изъ нихъ, гдѣ признается свобода вѣроисповѣданій. Но подъ вліяніемъ весьма сложныхъ историческихъ обстоятельствъ, разсматривать которыя здѣсь не мѣсто, европейскія законодательства, въ большинствѣ случаевъ, далеки отъ осуществленія этого начала. Тамъ, гдѣ имѣются государственныя церкви, гдѣ государственной власти принадлежитъ нѣкоторое главенство надъ церковью, существуетъ и тѣсная связь между установленіями церковными и государственными. Въ Англіи духовныя должности входятъ въ составъ государственныхъ. Въ Россіи духовенство не считается состоящимъ на государственной службѣ. Но духовныя установленія (синодъ) отнесены къ разряду государственныхъ, и лица прокурорскаго при нихъ надзора, чины канцелярій—пользуются правами службы государственной. Прусское общее Земское Улож. причисляетъ духовныхъ лицъ признанныхъ и покровительствуемыхъ государствомъ вѣроисповѣданій къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Рӧнне, комментируя это постановленіе, замѣчаетъ, что отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовные принадлежали къ непосредственнымъ [1]) государственнымъ чиновникамъ, но что они пользуются нѣкоторыми прерогативами службы. Вообще связь государственнаго управленія съ церковнымъ сильнѣе въ протестантскихъ государствахъ Европы, чѣмъ въ странахъ католическихъ, такъ какъ самая реформація, въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ, опиралась на авторитетъ свѣтской власти, возвышая его для своихъ цѣлей. Но постановленія положительныхъ законодательствъ не даютъ права признать въ принципѣ тождество государственныхъ и церковныхъ установленій [2]).

Общественныя должности, поскольку онѣ осуществляютъ цѣли данныхъ общественныхъ единицъ, отличаются отъ установленій государственныхъ. Но изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы на нихъ не могло быть возлагаемо осуществленіе цѣлей государственныхъ. Для достиженія государственныхъ цѣлей, особенно по части внутренняго управленія, при современномъ развитіи общественныхъ потребностей, недостаточны средства установленій правительственныхъ. Задачи

---

[1]) Объясненіе этого термина см. ниже, въ ученіи о государственной службѣ.

[2]) Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, т. II, стр. 115 и слѣд.—Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 13 и слѣд.—Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 312.

общественнаго призрѣнія, народнаго образованія, медицинской помощи, народнаго продовольствія и т. д., требуютъ совмѣстнаго дѣйствія силъ правительственныхъ и общественныхъ. Правительства современныхъ государствъ Европы призываютъ послѣднія къ участію въ главныхъ отрасляхъ внутренняго управленія. Въ компетенціи сельскихъ и городскихъ общинъ, окружныхъ и провинціальныхъ установленій можно различить два рода правъ и обязанностей: одни изъ нихъ вытекаютъ, такъ сказать, изъ внутреннихъ потребностей этихъ корпорацій и союзовъ; другія возлагаются на нихъ государствомъ, ради общихъ административныхъ удобствъ. Такъ, различается естественная компетенція общественныхъ установленій отъ компетенціи возложенной или перенесенной [1]). То, что мы называемъ самоуправленіемъ, имѣетъ въ виду двоякую цѣль: 1) дать возможность различнымъ общественнымъ организмамъ осуществить свои, имъ присущія цѣли; 2) организовать участіе общества въ государственной администраціи. Передавая органамъ самоуправленія часть своихъ задачъ, государство должно дать и даетъ имъ опредѣленное юридическое положеніе, создаетъ изъ нихъ дѣйствительную власть съ особыми правами и обязанностями. Изъ этого слѣдуетъ, что ученіе объ органахъ самоуправленія входитъ въ кругъ государственнаго права, въ общее ученіе объ управленіи. Но это не уничтожаетъ различія между должностями государственными, построенными на непосредственной делегаціи отъ верховной власти, и органами самоуправленія, члены котораго, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы.

б) Въ силу того же принципа, не могутъ считаться государственными должностныя лица, предназначенныя исключительно для личныхъ услугъ монарху [2]). Государственное право европейскихъ государствъ признаетъ, однако, публичный характеръ за извѣстными должностными лицами, состоящими при особѣ монарха и совокупность которыхъ образуетъ Дворъ. Это отступленіе объясняется тремя основаніями: 1) желаніемъ окружить монарха особымъ почетомъ и блескомъ; 2) тѣмъ, что въ организаціи монархическихъ государствъ сохранились еще преданія стараго времени, когда придворныя должности имѣли общегосударственное значеніе; 3) тѣмъ, что съ придворнымъ управленіемъ соединяется иногда завѣдываніе разными

---

[1]) Такъ, наши предводители дворянства, съ одной стороны, являются органами избравшихъ ихъ дворянскихъ обществъ; съ другой—законъ ввѣряетъ имъ предсѣдательство въ уѣздныхъ по воинской повинности присутствіяхъ и т. п. Смѣшеніе правительственныхъ и общественныхъ задачъ замѣчается также въ должностяхъ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и т. д.

[2]) См. стр. 5 примѣч. 2.

предметами, имѣющими общегосударственное значенiе (театры, музеи, библiотеки и т. д.).

4. Должности, имѣя своимъ назначенiемъ осуществленiе государственныхъ цѣлей, не могутъ быть разсматриваемы какъ пассивное орудiе личныхъ цѣлей того или другого представителя власти. Нравственное существо должности выражается въ сознанiи должностного лица, что оно служитъ высшимъ интересамъ политическаго общества, интересамъ, не зависящимъ отъ частнаго произвола. Это сознанiе сообщаетъ должности и занимающему лицу дѣйствительный авторитетъ и направляетъ послѣднее къ исполненiю лежащаго на немъ долга.

Свое юридическое выраженiе и обезпеченiе эта идея находитъ въ томъ, что задача, права и обязанности должностныхъ лицъ опредѣляются закономъ, являющимся нормою правительственной дѣятельности. Конечно, принципъ подчиненiя должностныхъ лицъ только закону можетъ быть проведенъ далеко не во всѣхъ частяхъ правительственнаго организма. Полное свое примѣненiе онъ можетъ и долженъ найти въ области судебныхъ установленiй. Судъ не можетъ быть направляемъ инструкцiями начальствующихъ. Въ области административной, гдѣ право распоряженiй имѣетъ свое разумное и законное основанiе, дѣятельность должностныхъ лицъ направляется инструкцiями и циркулярами высшихъ властей. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы право распоряженiй могло наносить ущербъ верховнымъ правамъ закона. Согласiе распоряженiй съ закономъ поддерживается, какъ мы видѣли, началомъ закономѣрнаго повиновенiя и отвѣтственностью служащихъ.

5. Послѣднiй выводъ является результатомъ предыдущаго. Должностное лицо, осуществляя государственный интересъ и дѣйствуя на основанiи закона, является не пассивнымъ исполнителемъ чьего либо личнаго порученiя. Опредѣленная отрасль государственнаго управленiя ввѣряется ему для самостоятельнаго осуществленiя указанныхъ задачъ. Государство требуетъ отъ него самостоятельныхъ служебныхъ актовъ, совершаемыхъ имъ въ предѣлахъ закона и подъ своею отвѣтственностью.

§ 4. Система государственныхъ должностей, въ томъ видѣ, какъ она существуетъ въ настоящее время, есть результатъ долгаго историческаго процесса. Развитiе ея находится въ тѣсной связи съ развитiемъ самого государства. Элементы этой исторiи представляютъ повсемѣстно нѣкоторыя общiя черты, но въ частностяхъ исторiя каждаго государства представляетъ извѣстныя особенности. Наиболѣе рѣзкое различiе представляетъ исторiя должностей въ западной Европѣ

и въ Россіи. Основаніемъ этого различія является капитальный историческій фактъ — существованіе феодализма на западѣ Европы и отсутствіе его въ Россіи. Этимъ фактомъ опредѣляется ходъ развитія государственныхъ установленій на западѣ и востокѣ Европы; поэтому исторія должностей здѣсь и тамъ требуетъ отдѣльнаго разсмотрѣнія. Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы развитіе русскихъ установленій не находилось подъ вліяніемъ учрежденій западныхъ, особенно съ Петра Великаго. Результаты этого вліянія будутъ указаны въ своемъ мѣстѣ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе должностей на западѣ Европы.

§ 5. Система государственныхъ должностей на западѣ Европы вообще является результатомъ побѣды королевской власти надъ элементами феодальнаго общества. Французская революція только довершила дѣло королей и видоизмѣнила характеръ государственной службы, но, въ общихъ чертахъ, чиновничество осталось тѣмъ, чѣмъ оно сдѣлалось во время борьбы королевской власти съ феодализмомъ. Условіями этой борьбы,—слѣдовательно, силою феодализма, съ одной, напряженіемъ королевской власти и дружественныхъ ей силъ, съ другой стороны,—опредѣлялась и организація должностей.

Не вездѣ этотъ процессъ имѣлъ совершенно одинакія исходныя точки и привелъ къ одинакимъ результатамъ. Въ Англіи норманское завоеваніе не принесло съ собою феодальной системы въ томъ видѣ, какъ она господствовала на континентѣ. Вильгельмъ-Завоеватель объявилъ себя полнымъ господиномъ всей земли [1]); каждый, владѣвшій землею, былъ обязанъ непосредственнымъ повиновеніемъ королю [2]). Затѣмъ рознь побѣдителей и побѣжденныхъ заставляла тѣхъ и другихъ искать спасенія въ силѣ королевской власти [3]). Поэтому личное управленіе короля чрезъ его непосредственные органы отличаетъ эпоху первыхъ норманскихъ королей. Норманское государство видѣло сильное развитіе бюрократіи въ то время, какъ феодальная Европа съ презрѣніемъ смотрѣла на центральную власть [4]).

---

[1]) Ср. Гнейстъ (Gneist), *Das englische Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 111 (2 изд. 1867 г.).

[2]) Въ этомъ Гнейстъ видитъ существенное отличіе англійской ленной системы отъ системы континентальной. Тамъ же, стр. 116. Ср. Фишель, *Государственный строй Англіи*, стр. 3 и слѣд.

[3]) Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 159.

[4]) Тамъ же, стр. 223 и слѣд.

Смутное время короля Стефана [1]) расшатало прежнюю систему. Вассалы почуяли свое значеніе, и Англія увидѣла даже господство кулачнаго права. Но первые Плантагенеты [2]) снова подняли значеніе короны, и централизація, особенно при Генрихѣ II, сдѣлала быстрые успѣхи [3]). Борьба вассаловъ и народа съ Іоанномъ-Безземельнымъ [4]) повела къ изданію великой хартіи вольностей въ 1215 году. Но великая хартія не ослабила монархическаго принципа; она ввела его только въ законныя границы [5]). Несмотря на смуты несчастнаго времени Генриха III [6]), королевская прерогатива вышла непоколебленною изъ борьбы и дала свои плоды въ знаменитую эпоху трехъ Эдуардовъ [7]). Эдуардъ I и его преемники опирались на новую силу — „средняго рыцарства" въ графствахъ, въ противоположность великимъ вассаламъ короны [8]). При взаимодѣйствіи этихъ силъ въ англійскомъ правѣ утвердились слѣдующія начала: 1) король есть первый магистратъ націи и источникъ всѣхъ другихъ властей [9]); 2) поэтому всякая должность есть королевская коммиссія, отправляемая для общихъ государственныхъ цѣлей [10]); коммиссіи даются лицамъ, какъ бы заранѣе рекомендованнымъ коронѣ по ихъ общественному положенію и отправляющимъ свою службу безвозмездно; эта система почетныхъ должностей есть основа англійскаго самоуправленія [11]); 3) должностныя лица дѣйствуютъ на основаніи закона [12]), подъ контро-

---

[1]) Стефанъ, племянникъ Завоевателя отъ его сестры Адели, вышедшей замужъ за графа Блуа (1135—1154). Вслѣдствіе спорности его правъ на престолъ и распрей съ Матильдой, считавшейся законною наслѣдницею ея отца, Генриха I (1100—1135), все королевство было отдано на жертву феодальнаго произвола. Про это время говорили: „erant in Anglia fere tot tyranni, quot domini castellorum".

[2]) Генрихъ II (1154—1189) и его преемники.

[3]) Ср. Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 248 и слѣд.

[4]) Младшій сынъ Генриха II и братъ Ричарда Львиное-Сердце (1199—1214).

[5]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 274.

[6]) Сынъ Іоанна-Безземельнаго (1216—1272).

[7]) Эдуардъ I (1272—1307), Эдуардъ II (1307—1327), Эдуардъ III (1327—1377).

[8]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 311 и слѣд.

[9]) Ср. Тоддъ (Todd), *Die parlamentarische Regierung in England* (нѣмецкій переводъ 1869 г.), т. I, стр. 143 и слѣд. „Der Souverain... ist die Urquell aller Autorität, Würde und Ehre des Staates, sowie aller politischen Macht innerhalb desselben". — Гом. Коксъ (Homersham Cox), *Die Staatseinrichtungen Englands*, нѣм. пер., стр. 528 и слѣд.—Фишель, назв. соч., стр. 104 и слѣд.

[10]) Коксъ, назв. соч., стр. 530, особенно 569 и слѣд.

[11]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 616, опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ главный принципъ англійскаго управленія: „Die wesentlichen Hoheitsrechte des Staats sind durch Gewohnheitsrecht (common law) und Gesetzgebung scharf ausgebildet, die dazu erforderlichen Leistungen den besitzenden Klassen als persönliche Verpflichtungen auferlegt, und ihre Ausübung durch das Gesetz in einer Weise specialisirt, welche den willkürlichen Gebrauch gegen den Einzelnen ausschliest".

[12]) Гнейстъ, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg*, etc. (1869 г.), стр. 90 и слѣд.

лемъ независимаго суда [1]) и парламента [2]). Этими началами опредѣляется государственный характеръ англійскихъ должностей, основанныхъ на обычномъ правѣ (common law). Конечно, въ послѣднее время и бюрократическая система сдѣлала успѣхи въ этомъ отечествѣ самоуправленія [3]), но совокупность весьма многочисленныхъ административныхъ должностей не сведена еще въ цѣльную систему и не подчинена общимъ началамъ, способнымъ имѣть вліяніе на прочія государства Европы. Ниже мы возвратимся еще къ этому вопросу.

§ 6. Исторія должностей на континентѣ Европы зависѣла, главнымъ образомъ, отъ комбинаціи общественныхъ ея условій. Политическія учрежденія отражали на себѣ складъ общества, которому они служили. Общественныя условія континентальной Европы сложились подъ вліяніемъ феодальной системы.

Два начала, одинаково важныя, лежатъ въ основаніи этой системы: 1) соединеніе правъ государственнаго верховенства съ землевладѣніемъ, 2) отсутствіе верховныхъ правъ въ іерархическихъ отношеніяхъ феодальныхъ владѣльцевъ. Каждый владѣлецъ былъ сувереномъ въ предѣлахъ своей территоріи [4]); права верховенства составляли какъ бы часть его поземельныхъ правъ [5]). Съ другой стороны, надъ вассаломъ не было власти суверенной; король, глава феодальной іерархіи, не имѣлъ правъ государя. Его сюзеренитетъ былъ совокупностью довольно скромныхъ и весьма условныхъ правъ [6]). Если онъ и имѣлъ державныя права, то они простирались исключительно на его домены, коронныя владѣнія.

---

[1]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 144 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 190 и слѣд.

[3]) Фишель, назв. соч., стр. 253 и слѣд.

[4]) Гизо (Guizot), *Histoire de la civilisation en France*, т. III, стр. 255: „Au IX siècle la féodalité une fois bien établie, le possesseur de fief, grand ou petit, avait dans ses domaines tous les droits de la souveraineté. Aucun pouvoir extérieur, éloigné, n'y venait donner des lois, établir des impôts, rendre la justice; le propriétaire possédait seul tous ces pouvoirs".

[5]) Justitia de fundo terrae, jurisdictio praedialis, seu fundiana, et fundaria. Основательное изслѣдованіе этого предмета у Лаферрьера (Laferrière). *Histoire du droit français*, т. IV, стр. 86 и слѣд. Его же: *Essais sur l'histoire du droit français*, т. I, стр. 90 и слѣд. То же явленіе видимъ мы и въ Германіи.—Ср. Шульте (Schulte), *Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte*, стр. 224.

[6]) Лаферрьеръ, *Essais*, т. I, стр. 223: „Au sein du régime féodal, la royauté n'était qu'un titre de suzereineté. Le roi, suivant le langage du temps, n'était que le plus grand fieffeux du royaume: maître dans ses domaines, il n'avait aucun pouvoir d'administration dans les domaines des grands vassaux, qui relevaient de lui". — Ср. Шеффнеръ (Schäffner), *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т. II, стр. 165 и слѣд.

Соединенныя съ частнымъ правомъ, верховныя права въ феодальную эпоху осуществлялись при началахъ частнаго хозяйства; поэтому и администрація носила вотчинный характеръ. Вся система должностей была соединена съ дворомъ владѣльца, и придворныя должности были органами управленія. Таковы должности конетабля, канцлера, сенешаля, кравчаго, ловчаго и т. д. [1]). Не должно, впрочемъ, думать, чтобы эта придворная администрація дѣлала мѣстнаго „государя" дѣйствительнымъ главою управленія. Этому противорѣчило бы все существо феодализма. Если большіе коронные вассалы стремились расширить свои верховныя права на счетъ власти короля (Франція) или императора (Германія), то вассалы второй руки поступали такъ же съ своими сюзеренами. Права и обязанности суда, полиціи, воинской власти, финансоваго управленія соединялись съ мѣстнымъ землевладѣніемъ. Придворныя должности связывались съ важнѣйшими аристократическими родами. Права администраціи и суда соединялись въ рукахъ вассаловъ второй и третьей степени, которые и были настоящими господами массы, заслоняя ее отъ короля и даже большихъ вассаловъ. Этого мало. Верховныя права, поскольку они оставались въ непосредственномъ распоряженіи государей и крупныхъ вассаловъ, отдавались сами по себѣ въ ленъ, въ виду доходовъ, соединенныхъ съ отправленіемъ должности. Государственное начало, выработанное и оставленное въ наслѣдство Европѣ древнимъ Римомъ, разсѣялось въ массѣ феодальныхъ участковъ, такъ сказать, матеріализировалось, по удачному выраженію Лафферьера [2]). Отъ этой матеріализаціи не ушла сама церковь [3]).

§ 7. Этими данными опредѣлился процессъ образованія новой королевской власти, отразившійся и на развитіи системы государственныхъ должностей. Процессъ этотъ слагался изъ слѣдующихъ моментовъ:

1) постепенной конфискаціи верховныхъ правъ феодальныхъ владѣльцевъ въ пользу короля, слѣдовательно, въ постепенной концентраціи политической власти;

2) подчиненія королямъ всей массы народонаселенія, которая чрезъ это была эманципирована отъ мѣстной зависимости;

3) распространенія дѣйствія королевскихъ установленій и долж-

---

[1]) Шеффнеръ, назв. соч., т. II, стр. 184 и слѣд.—Шульте, назв. соч., стр. 237 и слѣд.

[2]) *Essais*, т. I, стр. 90.

[3]) Тамъ же, стр. 98.

ностей на всю территорію, съ устраненіемъ мѣстныхъ правительствъ отъ задачъ управленія [1]).

Въ связи съ этимъ процессомъ и исторія должностей представляетъ нѣсколько рѣзко опредѣленныхъ моментовъ. Первый моментъ соотвѣтствуетъ той эпохѣ, когда королевская власть не выдѣлилась еще изъ массы феодальныхъ установленій, какъ учрежденіе sui generis. Второй—соотвѣтствуетъ эпохѣ постепеннаго развитія и торжества королевской власти. Третій—эпохѣ образованія правомѣрнаго государства, торжеству конституціонныхъ началъ.

§ 8. Во время полнаго и безспорнаго господства феодальной системы, когда короли входили, такъ сказать, въ составъ феодальнаго общества, должностныя лица, окружавшія короля, находились въ одинаковомъ положеніи со слугами каждаго вотчинника. Они были слугами короля. Защита его личныхъ правъ, попеченіе объ его личныхъ интересахъ были ихъ единственною задачею. Начала вотчиннаго государства проникали королевскую администрацію такъ же, какъ и администрацію каждаго феодальнаго владѣльца.

Положеніе ея видоизмѣняется съ перемѣною отношеній королей къ феодальному обществу, съ того времени, какъ они выступили противъ него во имя новыхъ идей. Для преобразованія этихъ отношеній королямъ нужно было найти для себя точку опоры внѣ феодальнаго строя. Первоначально эта точка опоры указана была церковью. Она выдвинула впередъ нѣкоторыя нравственныя требованія, извлеченныя изъ священнаго писанія. Такъ, она провозгласила обязанность короля защищать слабыхъ противъ сильныхъ и т. п. [2]). Какъ ни общи были эти требованія, но они имѣли огромное значеніе для зарождавшейся государственной власти. Они возвысили власть королей надъ ихъ прежнимъ вотчиннымъ міросозерцаніемъ; они расширили ихъ требованія по отношенію къ вассаламъ, показавъ всю недостаточность номинальнаго „сюзеренитета" для осуществленія новыхъ задачъ. Короли начинаютъ сознавать иное свое призваніе, становятся на служеніе новой идеѣ [3]).

---

[1]) Процессъ этотъ хорошо изслѣдованъ въ сочиненіи Дареста де-ла Шаванна (Dareste de la Chavanne), *Histoire de l'administration en France*, два тома, 1848 года.

[2]) „Обязанность государей подавлять могущественною рукою, по первобытному праву своей должности, кичливость тирановъ, раздирающихъ государство безконечными войнами, полагающихъ наслажденіе въ грабительствѣ, разорителей бѣдныхъ и разрушителей храмовъ божіихъ". Грановскій, *Аббатъ Сугерій*, въ Собр. соч., т. I, стр. 306.

[3]) Гизо говоритъ про аббата Сугерія: „il a fait faire à la royauté ses premiers pas hors du régime féodal, lui a donné un autre principe, une autre attitude". Ср. Гр. Карне (Comte L. de Carné), *Les fondateurs de l'unité française*, т. I, стр. 85.

Но рѣшительное вліяніе на преобразованіе королевскаго управленія имѣла внутренняя борьба элементовъ феодальнаго общества, т.-е. движеніе общинъ. Изъ-подъ феодальной іерархіи вдругъ высвободилась новая сила, непохожая на „вассальство“, объявила послѣднему непримиримую войну и заключила союзъ съ королевскою властью. Это движеніе имѣло важныя послѣдствія. Во-первыхъ, оно подорвало могущество феодальной аристократіи и тѣмъ облегчило задачу королей. Во-вторыхъ, оно дало новое, реальное основаніе для королевской власти. До сихъ поръ король стоялъ во главѣ феодальнаго общества, какъ его безсильный сюзеренъ. Движеніе общинъ выдвинуло впередъ націю [1]), становясь во главѣ которой, короли превращаются въ дѣйствительныхъ государей. Они могутъ уже противополагать задачи своего правительства частнымъ интересамъ, во имя общаго блага. Въ-третьихъ, развитіе городского самоуправленія имѣло неотразимое вліяніе на политическое развитіе Европы. Въ этой средѣ практически и даже теоретически выработались новыя начала государственнаго управленія. Здѣсь, въ противоположность феодальному порядку, общій интересъ въ первый разъ выступаетъ на первый планъ. Власть впервые дѣлается общественною и отвѣтственною должностью. Оживленіе торговли и ремеслъ, образованія, изученіе римскаго права, сложныя отношенія и новыя потребности, неизвѣстныя первобытному „хозяйству“, повели къ уясненію новыхъ отраслей администраціи. Новая организація суда, сложныя полицейскія установленія, мудрое финансовое управленіе—все это родилось въ городахъ [2]). Если города не могли остаться полунезависимыми государствами, если они должны были подчиниться требованіямъ болѣе широкаго національнаго единства, то выработанныя ими начала и учрежденія не умерли. Они были внесены въ новое государство общественнымъ классомъ, вышедшимъ изъ городовъ, буржуазіею, составлявшею долгое время опору королевской власти [3]).

---

[1]) См. Лоранъ (Laurent), *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, т. VII, стр. 448 и слѣд. „La commune est le premier élément des nations; c'est le mouvement communal du XII siècle qui ouvre l'ère des nationalités... Le mouvement communal du XII siècle n'est donc rien de moins que l'avènement des nations et de la liberté“...

[2]) Ср. Отто Гирке (Otto Gierke), *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, т. I, стр. 300 и слѣд. „Unsere gesammte heutige Rechts-und Staatsauffassung ist aus den Anschauungen des Mittelalters erst durch das Medium der Städte erwachsen и т. д.—Лоранъ, тамъ же, стр. 479 и слѣд.

[3]) Особенно велико значеніе выдвинувшагося изъ среды буржуазіи класса юристовъ. Они формулировали, опираясь на римскія преданія, задачи и принципъ королевской власти.—Ср. Лоранъ, тамъ же, стр. 552 и слѣд.

§ 9. Подъ вліяніемъ новаго движенія зарождается и укрѣпляется идея государственныхъ должностей. Должностныя лица остаются слугами короля, въ томъ смыслѣ, что они видятъ въ силѣ королевской власти точку опоры для разрѣшенія всѣхъ общественныхъ и политическихъ вопросовъ своего времени. Они понимаютъ что только королевскій суверенитетъ можетъ подчинить себѣ и объединить всѣ элементы общества; они проповѣдуютъ безусловное повиновеніе власти короля, потому что въ этомъ повиновеніи—опора ихъ собственной власти. Всѣ усилія ихъ направлены къ тому, чтобы утвердить въ общемъ сознаніи суверенитетъ короля; королевская власть выводится изъ словъ священнаго писанія, изъ мнѣній римскихъ юристовъ и изъ философскихъ соображеній [1]. Полное и ясное отраженіе этихъ идей можно найти въ знаменитомъ сочиненіи Бодена [2]. Здѣсь впервые представляется полное и всеобъемлющее ученіе о суверенитетѣ [3]) и о государственныхъ должностяхъ, какъ органахъ этого суверенитета [4]. Къ этимъ свѣтскимъ, такъ сказать, условіямъ возвышенія королевской администраціи, въ значительной части Европы, присоединились и религіозныя. Реформація въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ опиралась на свѣтскую власть, которую она старалась возвысить всѣми силами [5]. Поэтому абсолютизмъ сдѣлалъ большіе успѣхи въ протестантскихъ государствахъ континентальной Европы.

Но во всѣхъ этихъ аргументахъ проглядываетъ новое стремленіе. Королевская власть, въ глазахъ новыхъ ея слугъ, является какъ бы средствомъ для осуществленія разнообразныхъ задачъ государства. На мѣсто прежняго вотчинника становится носитель извѣстной идеи. Онъ служитъ ей вмѣстѣ съ органами своими—должностными лицами. Правительственное всемогущество является средствомъ обезпеченія благосостоянія и безопасности государства [6]. Новое чиновничество воплощаетъ въ себѣ идею полицейскаго государства.

§ 10. Проявленіе и примѣненіе этой идеи были весьма различны. Она сослужила большую службу народнымъ интересамъ. Но въ даль-

[1]) Л. Штейнъ, назв. соч., т. I, стр. 212 и слѣд.

[2]) Боденъ (Jean Bodin—1530—1596), авторъ знаменитаго труда: *De la république*. Лучшее изслѣдованіе о Боденѣ принадлежитъ Бодрильяру (Baudrillart), *J. Bodin et son temps*, 1853 г.

[3]) Боденъ, назв. соч., кн. I, гл. X.

[4]) Тамъ же, кн. III.

[5]) Гервинусъ, *Введеніе въ исторію XIX ст.*, стр. 38 и слѣд.

[6]) См. Рошеръ (Roscher), *Geschichte der National-Oeckonomie in Deutschland*, стр. 353 и слѣд., 359 и слѣд., 380 и слѣд. и т. д.

нѣйшемъ развитіи обнаружились ея несостоятельность и великій практическій вредъ.

Съ одной стороны, въ убѣжденіяхъ должностныхъ лицъ и въ наукѣ утверждается начало, что должностное лицо есть нейтральный и безстрастный органъ государства. Въ XVII столѣтіи Myler ab Ehrenbach въ сочиненіи своемъ *Hyparchaeologia* писалъ: „magistratus sive officialis est praefectus societatis civilis, cui a majestate, aut ab eo qui publica regendi potestate pollet, sub certo salario concessa est potestas de negotiis reipublicae cognoscendi, judicandi etc... ad utilitatem regendae reipublicae, ut ipsum imperantem in oneribus reipublicae sublevet“ [1]).

Согласно этимъ началамъ, совокупность государственныхъ должностей явилась особымъ организмомъ, а совокупность служащихъ—особымъ общественнымъ классомъ, съ своими правами и обязанностями [2]). Эта общественная сила въ свое время много сдѣлала для утвержденія новыхъ государственныхъ началъ. Но невыгодныя стороны полицейскаго государства не замедлили обнаружиться.

§ 11. Разложеніе началъ государственной администраціи въ эпоху, предшествовавшую французской революціи во Франціи и революціонному движенію XIX ст. въ остальныхъ государствахъ западной Европы, зависѣло отъ многихъ причинъ.

1. Начало правительственнаго всемогущества, какъ средства государственнаго благосостоянія, было оружіемъ чрезвычайно опаснымъ. Оно давало хорошіе плоды только въ рукахъ такихъ людей, какъ Кольберъ, Фридрихъ II и т. д. Въ рукахъ же дюжинныхъ представителей государственной силы оно сдѣлалось средствомъ обезпеченія не всеобщаго блага, а казеннаго интереса, которому приносились въ жертву самые законные частные и общественные интересы. Сила бюрократіи долгое время подавляла развитіе общественныхъ силъ. Она не знала общественнаго контроля и не останавливалась предъ чьими нибудь правами. Особенно печальны были послѣдствія этого порядка вещей во Франціи. Одинъ изъ лучшихъ историковъ французскаго права замѣчаетъ слѣдующее: „ничто такъ не способствовало къ подавленію и порчѣ націи, никакая сторона не дѣйствовала такъ могущественно на сосѣднія государства, какъ примѣръ, подаваемый имъ полнымъ развитіемъ господства чиновничества (Beamtenherrschaft) во Франціи. Ни одно государство не намѣтило такъ скоро

[1]) Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 20, примѣч. 13.

[2]) Въ Германіи организація государственной службы и служащихъ, какъ особаго класса, совершилась задолго до революціи. Въ Пруссіи, напримѣръ, примѣненіе этого принципа относится ко времени Фридриха-Вильгельма I (1713—1740).

основныхъ чертъ централизаціи и не допустило поглощенія всей жизни государства чиновничествомъ, какъ Франція" [1]).

2. Понятно само собою, что при всемогуществѣ государственныхъ должностей дѣятельность ихъ не могла быть подчинена строгимъ законнымъ нормамъ. Господство закона—вещь неслыханная въ дореволюціонной Европѣ. То, что считается теперь отличительнымъ признакомъ правомѣрнаго государства: отличіе закона и административнаго распоряженія, не могло установиться при старомъ порядкѣ. Инструкціи, предписанія, распоряженія занимали мѣсто закона, подчиняя себѣ волю служащаго [2]).

3. Магистратура и бюрократія, нѣкогда союзники королевской власти, добровольно наложившіе на себя долгъ безусловнаго повиновенія, скоро сдѣлались пассивными орудіями въ рукахъ высшаго правительства. Положеніе служащаго не было обезпечено. Произвольныя смѣщенія и другія мѣры, столь же произвольныя, обратили служащаго въ „слугу", въ худшемъ смыслѣ этого слова. Не даромъ раздались въ это время горькія жалобы такого человѣка, какъ Мозеръ [3]).

---

[1]) Шеффнеръ, назв. соч., т. II, стр. 318. Не одна Франція заслужила упрекъ за свое чиновничество. Знаменитый прусскій государственный человѣкъ, Штейнъ, въ началѣ нынѣшняго столѣтія, также горько жаловался на „бездушіе" прусской административной машины, убившей здоровыя силы общества.—Ср. мое соч. *Германская конституція*, т. I, стр. 17 и слѣд.—Примѣры того, что дѣлалось въ Пруссіи въ царствованіе, напримѣръ, Фридриха-Вильгельма I (1713—1740) см. у Шлоссера. *Исторія XVIII ст.*, т. I, стр. 188 и слѣд. русскаго перевода. Достаточно одного. Почувствовавъ какую-то непонятную ненависть къ хлопчатой бумагѣ, онъ не только запретилъ всѣ бумажныя матеріи, но даже потребовалъ, чтобы въ опредѣленный срокъ всѣ бумажныя издѣлія были уничтожены, какъ въ лавкахъ, такъ и въ частныхъ домахъ. Для этого учреждены были домовые обыски, и ослушники строго наказывались. Генералъ-фискалъ и многіе чиновники, понимая всю странность и нелѣпость этой мѣры, не примѣняли ее во всей строгости. Тогда генералъ-фискаломъ сдѣланъ былъ гренадеръ, обратившій на себя вниманіе короля, и онъ не замедлилъ показать себя на новомъ поприщѣ. Тамъ же, стр. 193.

[2]) Самое правосудіе, по существу своему составляющее примѣненіе только закона, не ушло отъ всеобщаго разгрома. Тотъ же Фридрихъ-Вильгельмъ I, принадлежавшій еще къ числу лучшихъ государей своего времени, любилъ замѣнять формы судопроизводства собственной расправой. „Правосудіе Фридриха", говоритъ Шлоссеръ, „походило нѣсколько на турецкое: одинъ произволъ короля, руководимаго иногда здравымъ смысломъ, а иногда просто капризомъ, произносилъ рѣшительные приговоры надъ имуществомъ и жизнью его подданныхъ". Въ другихъ странахъ, особенно во Франціи, такъ называемая кабинетская юстиція вытѣсняла нормальные суды.

[3]) Фридрихъ-Карлъ Мозеръ (Friedrich-Karl Moser—1723—1798), извѣстный публицистъ, самъ занимавшій видное мѣсто въ администраціи Гессенъ-Дармштадта. Ему принадлежитъ извѣстная книга *Der Herr und der Diener* (Господинъ и слуга), 1759 года. Въ томъ же обличительномъ духѣ *Ueber Regenten-Regierung und Minister*,

4. Хотя начало новой системы должностей и образовалось въ противоположность вотчинному началу, но, въ свою очередь, оно приняло въ себя нѣкоторые элементы вотчиннаго права. Однимъ изъ такихъ явленій была продажность должностей, развившаяся какъ во Франціи, такъ и въ Германіи [1]). По нѣкоторой ироніи судьбы нѣкоторые писатели даже защищали продажность должностей [2]); дѣйствительно, она была нѣкоторымъ оплотомъ противъ произвола въ распоряженіи судьбою служащихъ.

§ 12. Политическое движеніе, начавшееся на континентѣ Европы съ 1789 года, обновило начала государственной администраціи въ монархическихъ государствахъ. Процессъ перерожденія должностей зависѣлъ отъ слѣдующихъ условій: 1) отъ признанія опредѣленныхъ правъ личной свободы гражданъ, правъ, занесенныхъ въ основные законы страны; 2) отъ раздѣленія властей законодательной, судебной и административной; 3) отъ установленія новыхъ основаній отвѣтственности администраціи, при неотвѣтственности главы государства.

§ 13. Признаніе правъ личной и политической свободы гражданъ видоизмѣнило положеніе администраціи во многихъ отношеніяхъ. Провозглашеніемъ свободы промысловъ, печати, совѣсти и передвиженія, установленіемъ мѣръ противъ произвольныхъ арестовъ, самовольнаго отчужденія частныхъ имуществъ и т. д.—были опредѣлены болѣе точныя границы государственной власти вообще. Измѣнились формы дѣятельности государственной администраціи и, отчасти, предметъ ея. Администрація не могла уже позволять себѣ тѣхъ произвольныхъ мѣръ надъ личностью и собственностью гражданина, какъ прежде; явились такія общественныя сферы, гдѣ правительственное вмѣшательство значительно уменьшилось, а права личной предпріимчивости усилились. До 1789 года отношеніе государства къ управляемой массѣ фактически опредѣлялось какъ отношеніе казеннаго,

---

1784 г. Выдержки изъ этихъ сочиненій см. у Блунчли, *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts*, стр. 404 и слѣд.

[1]) Историческое развитіе продажности должностей разсмотрѣно у Шеффнера, назв. соч., стр. 320 и слѣд.—Шлоссеръ, назв. соч., т. I, стр. 195 и слѣд.—Е. Дюранъ (Durand), *Traité des offices*, 1863 г.—Тёро (Theureau), Etude sur l'abolition de la vénalité des offices, помѣщ. въ *Journal des économistes*, за 1867 годъ.

[2]) Монтескьё (Montesquieu), *De l'esprit des lois*, кн. V, гл. XIX. „Cette vénalité est bonne dans les états monarchiques, parce qu'elle fait faire, comme un métier de famille, ce qu'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu; qu'elle destine chacun à son devoir, et rend les ordres de l'état plus permanents. Suidas dit très-bien qu'Anastase avait fait de l'empire une éspèce d'aristocratie, en vendant toutes les magistratures". Это мѣсто вызвало энергическое порицаніе Вольтера

правительственнаго интереса, защищаемаго всемогущею администраціею, къ интересу частному, терпимому въ весьма узкихъ предѣлахъ. Съ 1789 г. понятія объ „общемъ интересѣ“ измѣнились и расширились. Вмѣстѣ съ тѣмъ установилась и утвердилась, подъ вліяніемъ политической свободы, бо́льшая связь между администраціею и обществомъ. Постепенно развившееся право гражданъ на участіе въ государственномъ управленіи, вліяніе народнаго представительства, вносило въ государственную администрацію новые и важные интересы. XIX ст. видѣло и видитъ быстрое развитіе задачъ внутренняго управленія, тогда какъ старое государство жило фискальными, узко-полицейскими и внѣшними политическими интересами. Развитіе промышленности, раздоры между трудомъ и капиталомъ, рабочій вопросъ, банковое дѣло, задачи общественной гигіены, народнаго продовольствія и образованія, желѣзныя дороги, телеграфы—все это потребовало сильнаго развитія средствъ внутренняго управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ и администрація получила, въ значительной степени, общественный характеръ. Должность сдѣлалась не только политическою, но и общественною функціею, и служба получила значеніе общественнаго призванія. Вмѣстѣ съ идеею государства и понятіе должности обогатилось новымъ содержаніемъ; оно сдѣлалось и самостоятельнѣе, т.-е. менѣе зависимымъ отъ исключительно политическаго интереса. Дѣятельность служащаго не только de jure, но и de facto можетъ направляться не только правительственными соображеніями, но и интересами общественной жизни [1]).

§ 14. Торжество новыхъ началъ вліяло на утвержденіе началъ законности въ управленіи. Они нисколько не устранили административныхъ распоряженій, направляющихъ дѣятельность разныхъ органовъ управленія. Напротивъ, новый порядокъ, проведя опредѣленную черту различія между законодательною и исполнительною властью, указалъ послѣдней рядъ самостоятельныхъ задачъ съ правомъ самостоятельнаго ихъ осуществленія. Самостоятельное же административное дѣйствіе немыслимо безъ права распоряженія, въ которомъ выражается воля исполнительной власти. Но вмѣстѣ съ признаніемъ свободы администраціи явилась необходимость поставить ее въ законные предѣлы, подчинить ее законамъ, опредѣляющимъ компетенцію властей и права частныхъ лицъ.

Соглашеніе права распоряженій съ силою закона есть одна изъ важнѣйшихъ задачъ современнаго европейскаго государства. Для разрѣшенія этой задачи установляется, между прочимъ, принципъ юридической отвѣтственности администраціи за ея дѣйствія,

---

[1]) Л. Штейнъ, назв. соч., стр. 214 и слѣд.

противныя закону [1]). Начала этой отвѣтственности ни въ чемъ не напоминаютъ отвѣтственности должностныхъ лицъ стараго порядка.

При старомъ порядкѣ, допускавшемъ смѣшеніе законодательной и исполнительной властей, когда между волею главы государства, выразившейся въ законодательномъ порядкѣ, и тою же волею, проявившеюся въ порядкѣ исполнительномъ, нельзя было провести строгаго различія—нельзя было и говорить объ отвѣтственности администраціи предъ закономъ. Рѣчь могла идти только объ отвѣтственности за неисполненіе воли главы государства или высшаго правительства, въ какой бы формѣ она ни выразилась. Только съ выдѣленіемъ закона и законодательной власти явилась возможность установить особую отвѣтственность должностныхъ лицъ предъ закономъ. Она должна была получить и особый характеръ.

Съ установленіемъ началъ законнаго управленія установляется и принципъ самостоятельной отвѣтственности администраціи за ея дѣйствія. Монархъ, какъ глава государства, т.-е. какъ вершина и законодательной и административной властей, выдѣляется изъ правительственнаго организма и покрывается фикціею непогрѣшимости и безотвѣтственности. Вся тяжесть отвѣтственности падаетъ на совѣтниковъ короны и на подчиненную администрацію.

Принципъ самостоятельной отвѣтственности администраціи проводится въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) высшіе представители административной власти отвѣтствуютъ за законность распоряженій, исходящихъ отъ короны и скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ) ими; 2) они отвѣтствуютъ за особенныя распоряженія, издаваемыя въ силу данныхъ имъ правъ; 3) подобно тому какъ совѣтники короны не могутъ быть покрыты безотвѣтственностью короля, подчиненные органы администраціи не могутъ быть покрыты отвѣтственностью своего начальства: лицо, исполнившее незаконное предписаніе, отвѣчаетъ наравнѣ съ лицомъ, давшимъ его; 4) наконецъ, каждое должностное лицо отвѣчаетъ за собственныя свои распоряженія.

Начало самостоятельной отвѣтственности устранило принципъ пассивнаго повиновенія изъ области администраціи, замѣнивъ его началомъ повиновенія закономѣрнаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ должность, въ принципѣ по крайней мѣрѣ, перестала быть пассивнымъ

---

[1]) Юридическая отвѣтственность не есть единственное условіе для обезпеченія законности въ управленіи. Гораздо важнѣе средство отмѣны распоряженій, право закономѣрнаго повиновенія и т. д. Ср. мою статью *Законъ и административное распоряженіе*, въ *Сборникѣ Госуд. Знаній*, т. I. [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. VII, приложеніе. Ред.]. При наличности этихъ средствъ юридическая отвѣтственность будетъ примѣняться въ рѣдкихъ случаяхъ, но она всегда останется элементарнымъ условіемъ правомѣрнаго государства.

орудіемъ въ рукахъ начальствующаго лица. Каждому должностному лицу открылась возможность, въ законныхъ предѣлахъ и не расходясь съ общимъ направленіемъ правительства, слѣдовать собственнымъ убѣжденіямъ и понятіямъ о пользахъ государства. Еще при господствѣ стараго порядка знаменитый прусскій министръ Штейнъ писалъ, въ 1808 году: „должностныя лица (die Beamten) должны быть не мертвыми орудіями въ рукахъ власти, исполняющими ея приказанія безъ собственной воли, какъ это было до сихъ поръ, но они должны пещись о дѣлахъ самодѣятельно и самостоятельно, съ полною отвѣтственностью“. Назначеніе ихъ—„работать для государства въ духѣ короля“. Желаніе прусскаго реформатора могло осуществиться только въ новое время. Конечно, практическое выраженіе этихъ началъ, въ различныхъ государствахъ Европы, далеко отъ совершенства. Но это нисколько не уменьшаетъ достоинства принциповъ, выработанныхъ ново-европейскими государствами.

§ 15. Съ установленіемъ новыхъ началъ управленія явилась возможность и правильной организаціи должностей сообразно роду предоставленной имъ власти и характеру возложенныхъ на нихъ функцій. Явилось точное различіе между областью законодательства, предоставленнаго совмѣстной дѣятельности короны и народнаго представительства, и областью исполненія, въ обширномъ смыслѣ слова.

Законодательныя функціи выдѣлились изъ сферы должностной въ собственномъ смыслѣ. Установленія законодательныя, въ государствахъ конституціонныхъ, сдѣлались частью верховной власти. Область исполненія раздѣлилась между двумя порядками должностей—судебными и административными. Сообразно назначенію судебной власти, призванной къ самостоятельному примѣненію закона въ области гражданскаго и уголовнаго процесса, общая цѣль организаціи судебныхъ должностей—обезпеченіе независимости судебныхъ установленій. Суды суть установленія подзаконныя, въ спеціальномъ смыслѣ этого слова. Они призваны къ разрѣшенію тяжбъ и дѣлъ уголовныхъ при помощи наличныхъ постановленій закона; каждое судебное рѣшеніе можетъ быть только примѣненіемъ общаго закона къ данному случаю. Поэтому судъ не можетъ руководствоваться соображеніями цѣлесообразности, политическихъ и общественныхъ удобствъ, слѣдовать духу партій и политикѣ министерства. Всѣ эти соображенія требуютъ независимости судебной власти. Она обезпечивается: 1) коллегіальнымъ составомъ коронныхъ судовъ; 2) несмѣняемостью судей, въ силу которой членъ судебнаго установленія можетъ быть отрѣшенъ отъ должности не иначе, какъ

за преступленіе и по суду, и безъ собственнаго согласія не можетъ быть перемѣщенъ съ одного мѣста на другое; 3) неотвѣтственностью судей за постановленныя ими рѣшенія, если, конечно, не будетъ доказано по суду, что оно постановлено изъ-за корыстныхъ побужденій; 4) изъятіемъ судей изъ общаго порядка служебной дисциплины, наградъ, повышеній и т. д.

Административныя власти поставлены въ иныя условія. Законъ опредѣляетъ ихъ задачи, компетенцію, степень власти. Но способъ осуществленія задачъ, совокупность мѣръ, необходимыхъ для извѣстной цѣли, опредѣляется обстоятельствами времени, мѣста, коротко говоря—соображеніями цѣлесообразности. Этимъ объясняется значеніе административныхъ распоряженій, руководствующихъ дѣйствіями правительственныхъ властей. Этого мало. Администрація удовлетворяетъ не только цѣлямъ управленія, но и высшимъ политическимъ цѣлямъ. „Политическая власть“, говоритъ Вивьенъ, „сообщаетъ администраціи свой общій духъ, свою мысль, такъ сказать, свое знамя“. Правительство республиканское иначе будетъ направлять свою администрацію, чѣмъ правительство монархическое; строго-конституціонная монархія потребуетъ отъ нея иныхъ услугъ, чѣмъ правительство, стремящееся къ военной диктатурѣ. Потребность политическаго направленія администраціи въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ власть фактически принадлежитъ данному парламентскому большинству, быть можетъ, сильнѣе, чѣмъ въ монархіяхъ неограниченныхъ. Отсюда понятно, что администраціи обезпечивается бо́льшая свобода дѣйствій, что отъ нея требуется больше единства и быстроты, чѣмъ отъ власти судебной. Этимъ цѣлямъ удовлетворяетъ единоличный характеръ административныхъ властей, бо́льшая дисциплина въ отношеніи начальствующихъ къ подчиненнымъ. Но эти же условія требуютъ и болѣе опредѣленной и строгой отвѣтственности органовъ исполнительной власти. Законы объ отвѣтственности являются главнымъ условіемъ нормальныхъ отношеній между исполнительною и прочими властями, главнымъ обезпеченіемъ закономѣрности управленія.

Примѣненіе этихъ общихъ началъ къ отдѣльнымъ законодательствамъ Европы опредѣляется, конечно, историческими условіями каждой страны. Мы разсмотримъ ихъ ниже, поскольку это будетъ необходимо для уясненія началъ русскаго права.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Образованіе должностей въ Россіи.

§ 16. Исторія должностей въ Россіи представляетъ свои особенности, уже въ силу того факта, что Россія не знала феодализма, слѣдовательно, и вотчиннаго государства среднихъ вѣковъ. Гипотеза о господствѣ началъ частнаго права въ государственномъ строѣ древней Россіи врядъ ли можетъ быть принята [1]). Древняя Россія не знала территоріальнаго подданства, столь развитого въ средневѣковой Европѣ; князь не былъ господиномъ земли, входившей въ составъ волости; народонаселеніе не было частью этой земли. Право отъѣзда и перехода поддерживало личную свободу дружины и остального народонаселенія. Вѣчевой обычай сдерживалъ долгое время развитіе княжеской власти [2]). Вотъ почему нельзя согласиться съ мнѣніемъ Неволина, выставляющаго слѣдующую, между прочимъ, черту древняго управленія: „Оно (управленіе) было устроено по примѣру и въ духѣ домашняго управленія. Князь управлялъ своимъ княжествомъ такъ же, какъ частный человѣкъ управляетъ своимъ домомъ, потому что князья смотрѣли на свои владѣнія, какъ на частную собственность. Такимъ образомъ, для управленія дѣлами княжества существовали тѣ же чины и должности, какіе могли быть у всякаго богатаго владѣльца“ [3]).

Изслѣдователи нашей старины были введены въ заблужденіе формою древняго управленія, во многихъ отношеніяхъ сходнаго съ управленіемъ феодальныхъ владѣній. Дѣйствительно, управленіе было устроено приблизительно по примѣру домашняго управленія. Но причину этой формы администраціи должно искать вовсе не въ томъ, „что князья смотрѣли на свои владѣнія какъ на частную собственность“. По весьма многимъ причинамъ, князья не могли видѣть въ волостяхъ своихъ частную собственность своего дома [4]).

---

[1]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи*, стр. 16. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 12. Ред.].

[2]) Сергѣевичъ, *Вѣче и князь*, стр. 98 и слѣд.

[3]) Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, *Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго*, стр. 105.

[4]) Сознаніе обязанностей князя предъ землею, для „наряда“ которой онъ былъ призванъ, было очень сильно какъ въ обществѣ, такъ и у самихъ князей. Такъ, во время извѣстной распри Владиміра Мономаха съ Святополкомъ Михаиломъ, изъ-за ослѣпленія Василька, кіевляне послали къ Владиміру и его союзникамъ посольство съ слѣдующею рѣчью: „Молимся, княже, тобѣ и братома твоима, не мозѣте погубити Русьскыѣ земли; аще бо възмете рать межю собою, поганіи имуть радоватися и возмуть землю нашю, иже бѣша стяжали отци ваши и дѣди ваши трудомъ вели-

При изслѣдованiи существа древняго управленiя, т.-е. управленiя до-московскаго, должно имѣть въ виду начало, проникавшее всѣ общественныя отношенiя того времени. Это личное начало, препятствовавшее строгому разграниченiю права частнаго и права публичнаго,—начало, въ силу котораго мы видимъ смѣшенiе уголовнаго и гражданскаго процесса, отождествленiе преступленiя съ личною обидою и т. д. [1]).

Господство субъективнаго начала отразилось и на формѣ управленiя. Управленiе вообще было личною задачею и личнымъ правомъ князя, который въ принципѣ осуществлялъ его непосредственно. Въ глазахъ общества, въ глазахъ самихъ князей наилучшимъ княземъ былъ тотъ, кто непосредственно, не довѣряясь никому, отправлялъ правосудiе и правилъ своею волостью [2]). Источники наши наполнены свидѣтельствами о такомъ непосредственномъ княжескомъ судѣ и управленiи [3]). Начало это не было фикцiею; при небольшомъ объемѣ княжествъ и при несложныхъ задачахъ управленiя князь легко могъ быть судьею, военачальникомъ и правителемъ своей волости.

§ 17. Если всѣ акты власти исходили отъ князя, то отсюда уже понятно, почему управленiе образовалось „по примѣру управленiя домашняго". Прежде всего князь, „самъ творящiй судъ и расправу", не нуждался въ постоянныхъ установленiяхъ съ строго опредѣленною компетенцiею.

кимъ и храбрьствомъ, побарающе по Руськѣй земли, ины земли прiискываху; а вы хочете погубити землю Руськую". Какъ извѣстно, посольство имѣло полный успѣхъ. Мѣсто не позволяетъ намъ привести другихъ многочисленныхъ свидѣтельствъ въ томъ же духѣ.

[1]) Явленiе общее во всѣхъ первоначальныхъ обществахъ. Для стараго римскаго права вопросъ этотъ превосходно изслѣдованъ Iерингомъ (Ihering). *Geist des Römischen Rechts*, т. I.

[2]) Владимiръ Мономахъ, въ завѣщанiи своемъ, настойчиво приказываетъ дѣтямъ своимъ творить судъ и нарядъ „не зря ни на посадниковъ, ни на воеводъ, ни на отроковъ". Кiевляне требовали отъ Игоря (1146 г.): „аще кому насъ будеть обида, то ты прави".

[3]) Въ „Русской Правдѣ" есть примѣры собственныхъ рѣшенiй князя. Такъ, ст. 21 Акад. сп. полагаетъ 80 гривенъ виры за убiйство стараго конюха стада „яко уставилъ Изяславъ въ своемъ конюсѣ, его же убилѣ Дорогобудьци". Ст. 36 Троицк. сп. предписываетъ вести татя, додержаннаго до свѣта „на княжь дворъ". Ст. 52: „Аже закупъ бѣжитъ отъ господы, то обель, идетъ ли искатъ кунъ, а явлено ходить, или ко князю, или къ судiямъ бѣжить" и т. д. Ст. 79: „Аже зажгуть гумно... князю поточити i... Ст. 31 Карамз. сп.: „Аще будеть коневый тать, то выдати его князю на потокъ". Еще въ судебникѣ Ивана III установлены пошлины за княжескiй судъ. „А съ великаго князя суда и съ дѣтей вел. князя суда имати на виноватомъ по тому же какъ и съ боярскаго суда съ рубля по два алтына, кому князь вел. велитъ". То же въ Царскомъ судебникѣ, ст. 37 и слѣд.

Конечно, князь нуждался въ помощникахъ, въ исполнителяхъ его воли. Но права и обязанности этихъ лицъ были основаны на **личномъ порученіи** князя, дававшемся обыкновенно въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Въ этомъ отношеніи справедливо замѣчаніе Неволина: „повсюду для управленія существовали только извѣстныя лица, а не мѣста присутственныя“. Степень власти этихъ лицъ была весьма различна. При опредѣленіи ея должно имѣть въ виду различіе между стольнымъ городомъ княжества съ его округомъ и тѣми мѣстностями, которыя ради удобства составляли особый административный округъ.

По справедливому замѣчанію проф. Сергѣевича [1]), князь имѣлъ двоякое значеніе въ княжествѣ: во-первыхъ, онъ былъ центральною властью для всей своей волости; во-вторыхъ, по отношенію къ стольному городу и его округу онъ являлся мѣстною властью, непосредственно завѣдывавшею всѣми частями управленія. Понятно само собою, что при князѣ, въ томъ и другомъ отношеніи, не могло образоваться никакихъ самостоятельныхъ должностей. Кромѣ **совѣщательнаго** органа, княжеской думы [2]), при князѣ состояли только чисто исполнительныя власти—приставы, разные чиновники для сбора податей и пошлинъ (даньщики, бѣльщики, мытники, пятеньщики, мостовщики и т. д.). Болѣе опредѣленное значеніе имѣли придворныя должности, имѣвшія, конечно, и общее административное значеніе [3]), именно дворскіе, дворецкіе и казначеи.

Во всякомъ случаѣ, компетенція означенныхъ должностныхъ лицъ не была и не могла быть опредѣлена съ точностью. Всѣ виды власти одинаково соединялись въ рукахъ князя, и исполненіе отдѣльныхъ порученій одинаково могло быть предоставлено всѣмъ состоявшимъ при немъ лицамъ. Не только судебная власть соединялась съ исполнительною, но даже военное управленіе не было отдѣлено отъ гражданскаго.

§ 18. Мѣстности, отдаленныя отъ круга стольнаго города, поручались на правѣ кормленія намѣстникамъ и волостелямъ [4]). При опредѣленіи существа этихъ должностей необходимо совершенно устранить нынѣшнія представленія о мѣстныхъ властяхъ. Въ настоящее время мѣстныя установленія представляютъ особую **инстанцію** въ

---

[1]) Назв. соч., стр. 351 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 359—362.—Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. III, стр. 15.

[3]) Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 379 и слѣд.—Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*.

[4]) Ср. пр. Андреевскій, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*.—Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 362—372.—Чеглоковъ, *Объ органахъ судебной власти въ Россіи, отъ основанія государства до вступленія на престолъ Алексѣя Михайловича*, помѣщ. въ *Юридическомъ Сборникѣ* Мейера, стр. 52 и слѣд.

общемъ государственномъ управленіи. Въ древнѣйшее время не было рѣчи о правильной іерархіи должностей. Намѣстникъ получалъ отъ князя порученіе управлять вмѣсто себя и пользоваться доходами съ отправленія своей должности [1]). Намѣстникъ замѣнялъ князя въ данной мѣстности. Слѣдовательно, 1) подвѣдомственныя ему дѣла рѣшались имъ окончательно, безъ доклада князю; 2) если, въ видѣ льготы, князь освобождалъ отдѣльныхъ лицъ или цѣлую совокупность лицъ отъ подчиненія мѣстному суду—относительно ихъ возстановлялась непосредственная власть князя. Такъ, въ жалованной грамотѣ Ивану Петелину говорится: „а вѣдаетъ свои люди всѣхъ самъ Иванъ или кому прикажетъ... а кому будетъ чего искать на Иванѣ или на его приказщикѣ ино ихъ сужу язъ самъ князь великій или мой бояринъ введенной“ [2]). То же повторяется въ многочисленныхъ жалованныхъ грамотахъ монастырямъ [3]), 3) въ случаѣ въѣзда князя въ округъ намѣстника, полномочіе его какъ бы прекращалось, и онъ самъ дѣлался мѣстною властью [4]). То же самое должно сказать и о волостеляхъ. Отношеніе между волостелями и намѣстниками не напоминаетъ отношеній между нынѣшними губернскими и уѣздными властями. Волостель такъ же замѣнялъ князя въ волости, какъ намѣстникъ въ городскомъ округѣ. Предметы ихъ вѣдомства были тѣ же, за извѣстными исключеніями, но и они, повидимому, установились въ позднѣйшее время [5]).

Таковы послѣдствія личнаго начала, господствовавшаго въ древней администраціи: отсутствіе правильно организованныхъ должностей; смѣшеніе властей и вѣдомствъ; отсутствіе точныхъ іерархическихъ отношеній между должностными лицами. Древняя администрація, не достигшая до сознанія о различіи властей, тѣмъ менѣе могла различать степени власти. Лицо, исполнявшее порученіе высшаго, прямо заступало его мѣсто. Намѣстникъ или волостель замѣнялъ князя; намѣстничій тіунъ до извѣстной степени замѣнялъ намѣстника [6]). Только

---

[1]) Судебныя пошлины составляли одинъ изъ главныхъ доходовъ намѣстниковъ и волостелей. Исчисленіе этихъ пошлинъ можно найти въ уставныхъ грамотахъ и въ судебникахъ.

[2]) Акты арх. экспед., т. I, № 46; тамъ же, №№ 44, 111 и 149.

[3]) Тамъ же, № 95 и друг.

[4]) Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 363.

[5]) Тамъ же, стр. 36[illegible]. „Какъ города и волости, составляя сораздѣленіе княжества, не зависѣли другъ отъ друга, такъ точно не были подчинены одинъ другому и завѣдывавшіе ими чиновники“.—Лохвицкій, *Губернія*, стр. 24 и слѣд.—Чеглоковъ, тамъ же, стр. 56 и слѣд.

[6]) Чеглоковъ, тамъ же, стр. 55. „Что касается до рода дѣлъ, подлежавшихъ суду тіуна, то въ этомъ отношеніи онъ заступалъ мѣсто намѣстника: всѣ дѣла, какъ уголовныя, такъ и гражданскія, подлежали его вѣдѣнію. Только судъ его не былъ

въ чисто исполнительныхъ должностяхъ замѣчается нѣкоторая специализація.

§ 19. Характеръ управленія находился въ полномъ согласіи съ характеромъ службы. Напрасно будемъ мы искать въ юридическомъ положеніи служащихъ существенныхъ признаковъ нынѣшнихъ служебныхъ отношеній. Лицо, служившее князю, было соединено съ нимъ чисто **личными**, договорными отношеніями [1]). Древняя Россія не знала служебной повинности, съ такою силою развившейся впослѣдствіи. Княжеская дружина составлялась изъ лицъ, добровольно поступившихъ на службу и остававшихся на ней, пока имъ было угодно. Удаленіе отъ службы, отъѣздъ къ другому князю былъ ея полнымъ правомъ, признававшимся и договорными грамотами [2]). Мало того. Князья обыкновенно находились въ значительной зависимости отъ дружины. Князь, обыкновенно человѣкъ чужой въ своей волости, старался привлечь на свою службу „лучшихъ", вліятельнѣйшихъ людей княжества. Эти „мужи" и составляли главный его оплотъ. Само московское княжество обязано возвышеніемъ своимъ, между прочимъ, могущественному и искусному боярству, значеніе котораго признавалось и Симеономъ Гордымъ, и Дмитріемъ Донскимъ [3]). Лѣтописи наполнены свидѣтельствами самостоятельности дружины [4]). Понятно

окончательный: судъ тіуна составлялъ низшую инстанцію въ отношеніи къ суду намѣстника". Впрочемъ, отношеніе тіуновъ къ намѣстникамъ довольно неясно. Вообще жалованныя грамоты говорятъ о судѣ намѣстниковъ и ихъ тіуновъ въ одинаковыхъ выраженіяхъ. Несмотря на это, проф. Сергѣевичъ полагаетъ, что врядъ ли намѣстники имѣли право весь принадлежавшій имъ судъ переносить на своихъ помощниковъ. Назв. соч., стр. 373.—См. Дмитріевъ, назв. соч., стр. 19 и слѣд.

[1]) Чичеринъ, *Опыты по исторіи русскаго права*, стр. 74.—„Дружина состояла изъ вольныхъ лицъ, связанныхъ съ княземъ посредствомъ **свободнаго договора**, который всегда могъ быть уничтоженъ въ случаѣ неудовольствія". Соловьевъ, назв. соч., т. III, стр. 13.

[2]) Ср., напримѣръ договорную грамоту вел. кн. Василія Васильевича съ Можайскимъ княземъ Михаиломъ Андреевичемъ (1448 г.): „А кто иметъ жити твоихъ бояръ и дѣтей боярскихъ и слугъ въ моей отчинѣ въ великомъ княженіи: и мнѣ ихъ блюсти какъ и своихъ; а кто иметъ жити моихъ бояръ и дѣтей боярскихъ и слугъ въ твоей отчинѣ: и тебѣ ихъ блюсти какъ и своихъ. А кто которому князю служитъ, гдѣ бы ни жилъ, тому съ тѣмъ и ѣхати, которому служитъ... А бояромъ и дѣтемъ боярскимъ и слугамъ межи насъ волнымъ воля". С. Г. Г. и Д., т. I, № 70. Ср. также №№ 23, 92 и друг.

[3]) Симеонъ Гордый въ завѣщаніи своемъ, обращаясь къ братьямъ (Андрею и Ивану), говоритъ: „слушайте отца нашего, владыки Алексѣя (митрополита), да старыхъ бояръ, которые отцу нашему и намъ добра хотѣли".

Дмитрій Донской, умирая, говорилъ своимъ дѣтямъ: „бояръ своихъ любите, честь имъ достойную воздавайте, противъ ихъ службы, безъ воли ихъ ничего не дѣлайте".

[4]) Въ 1169 г. Владиміръ Мстиславичъ задумалъ напасть на племянника своего

само собою, что „мужъ", являвшійся къ князю, не подчинялся правиламъ служебной дисциплины и постепеннаго прохожденія всѣхъ ступеней іерархіи. Мѣсто на службѣ опредѣлялось общественнымъ положеніемъ новобранца. Вѣрно указаніе былины: „ты скажись, молодецъ, кто твой родъ и племень? По роду тебѣ мѣсто дать, по племени жаловати" [1]). Знатный мужъ сознаетъ свое право на почетное мѣсто въ дружинѣ и смотритъ на службу какъ на средство удовлетворить своему честолюбію, показать свою удаль, побиться за землю. Составленная изъ такихъ лицъ дружина ничѣмъ не напоминаетъ дисциплинированное чиновничество позднѣйшаго времени. Иная организація службы требовала коренного преобразованія **служилаго сословія.**

§ 20. Соединеніе всѣхъ княжествъ сѣверо-восточной Руси подъ властью московскаго князя имѣло, какъ извѣстно, рѣшительное вліяніе на судьбу служилаго сословія. Лучше сказать: сословіе это сложилось подъ вліяніемъ политики московскихъ государей [2]). Уничтоженіе права отъѣзда и помѣстная система **закрѣпили** старую дружину, боярство, прежнихъ удѣльныхъ князей на государеву службу. Прежніе „вольные слуги", которымъ обезпечивалась полная воля [3]), превращаются въ холоповъ великаго государя, пишутся уничижительными именами. Отъѣздъ преслѣдуется какъ государственная измѣна. Законъ съ точностью опредѣляетъ, какое количество службы обязанъ нести каждый служилый человѣкъ съ своего помѣстья [4]) и съ вотчины [5]). Отставка отъ службы допускается только при извѣстныхъ условіяхъ [6]), также какъ и отпуски [7]). За исправнымъ отбываніемъ службы слѣдитъ особое всесильное учрежденіе—разрядъ [8]). Уклоне-

Мстислава Изяславича Кіевскаго и обьявилъ о томъ своимъ боярамъ. Но послѣдніе отвѣчали: „о собѣ еси, княже, замыслилъ, а не ѣдемъ по тобѣ, мы того не вѣдали".

[1]) **Петровскій**, О *сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго*, стр. 7.

[2]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи*, стр. 29 и слѣд. [*Собр. соч.* **Град.**, т. II, стр. 142 и слѣд. Ред.].

[3]) См. стр. 26 примѣч. 2.

[4]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія*, стр. 49 и слѣд. [*Собр. соч.* **Град.**, т. II, стр. 160 и слѣд. Ред.].

[5]) Тамъ же.

[6]) См. Доп. къ Актамъ Истор. т. I, № 52, VII. Также № 47, I, III, IV.

[7]) Тамъ же, № 47, II.

[8]) **Котошихинъ**, О *Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича*, гл. VII, ст. 3.—**Миллеръ**, въ своемъ сочиненіи *Извѣстія о дворянахъ россійскихъ*, говоритъ, что думный дьякъ, обыкновенно управлявшій этимъ приказомъ, имѣлъ надъ сими дворянами всю власть... даже до того, что могъ сажать ихъ въ тюрьму и наказывать тѣлесно.—См. **Успенскій**, *Опытъ повѣствованія о древностяхъ русскихъ*, т. I, стр. 303.

ніе отъ службы карается строго. Карательныя мѣры этого рода слѣдующимъ образомъ сгруппированы въ уложеніи 1649 года. Оно грозитъ за первый побѣгъ изъ полка кнутомъ, за второй—кнутомъ, убавкою помѣстнаго и денежнаго оклада, за третій—кнутомъ и отнятіемъ помѣстья. За побѣгъ домой съ бою—кнутомъ нещадно и отнятіемъ половины помѣстныхъ и денежныхъ окладовъ; сотенному головѣ, отпустившему служилаго человѣка безъ государева указа и воеводскаго вѣдома—батогами и тюрьмой; воеводѣ также жестокимъ наказаніемъ, „что государь укажетъ“ [1]).

Съ измѣненіемъ юридическаго положенія служилаго сословія видоизмѣняется и самая идея службы. Она становится теперь повинностью, отбываемою на государя и государство. Воеводы мало напоминаютъ прежнихъ намѣстниковъ. Въ значительной степени справедливы слова г. Чичерина: „намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами на себя, воевода — на царя“ [2]). Намѣстники и волостели были уничтожены при Иванѣ Грозномъ, именно потому, что они не удовлетворяли, съ точки зрѣнія правительства, потребностямъ мѣстнаго народонаселенія [3]). Въ воеводскихъ наказахъ первою обязанностью служащаго выставляется попеченіе о царскомъ интересѣ [4]). „Государево и земское дѣло“ выдвигается на первый планъ. Судебники настаиваютъ на точномъ и безкорыстномъ исполненіи служащими своихъ обязанностей. Они воспрещаютъ посулы [5]) и отказъ въ правосудіи [6]). То же дѣлаетъ и уложеніе [7]).

§ 21. Реформа служилаго сословія соединялась съ другою перемѣною, чрезвычайно важной. Мы говоримъ объ измѣненіи отношеній царской власти къ администраціи и суду. Власть московскихъ царей, безъ сомнѣнія, была сильнѣе власти князей древней Россіи; по-

---

[1]) Улож., гл. VII.

[2]) *Областныя учрежденія*, стр. 54.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 122 и слѣд.—Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 60 и слѣд.

[3]) Акты арх. экспед., т. I, №№ 242, 243 и мног. друг.

[4]) Воеводскіе наказы обыкновенно заканчивались слѣдующими словами: „государевымъ дѣломъ промышляти о всемъ по сему и по прежнимъ государевымъ наказамъ, какъ бы государеву имени было къ чести и дѣлу государеву прибыльнѣе, и во всемъ государю искати прибыли съ великимъ радѣньемъ и служилыхъ и всякихъ людей судить и межъ ими расправы чинить вправду, по государеву крестному цѣлованью, и посадскихъ людей и волостныхъ крестьянъ отъ всякаго насильства оберегати, чтобъ имъ ни отъ кого обидъ и насильства не было“. См. мою *Исторію мѣстнаго управленія*, стр. 303. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 398. Ред.].

[5]) Судебникъ 1497 г., введеніе. Царскій судебникъ, ст. 1, 3, 4, 5, 99.

[6]) Царскій судебникъ, ст. 7.

[7]) См. особенно гл. X.

слѣдніе не владѣли закрѣпощенными сословіями и имѣли передъ собою свободное вѣче. Московскіе государи добили вѣчевой обычай въ Новгородѣ, во Псковѣ, и стали во главѣ тяглыхъ сословій. Но древніе князья имѣли больше непосредственнаго вліянія на судъ и управленіе, чѣмъ цари московскіе. Личный, непосредственный судъ князя, въ принципѣ, по крайней мѣрѣ, былъ общимъ правиломъ. Въ царской Россіи непосредственное управленіе и судъ царя становятся исключеніемъ. Цари, владѣя государствомъ обширнымъ, имѣя дѣло съ усложнившимися задачами управленія, не могли обходиться случайною и нерегулированною помощью нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Князь раздѣлялъ свою власть съ дружиною, посадниками и намѣстниками. Говоря языкомъ экономистовъ, древне-русская администрація знала только простое сотрудничество — раздробленіе труда. Въ царской Россіи зарождается сотрудничество сложное, нѣкоторое раздѣленіе труда, спеціализація занятій.

Явленіе это было послѣдствіемъ новаго, неизвѣстнаго древней Россіи, начала, именно начала порученія, начала приказнаго. Начало порученія (приказа) предполагаетъ, что верховная власть ввѣряетъ опредѣленному учрежденію извѣстный родъ дѣлъ или лицъ, съ тѣмъ, что учрежденіе это вѣдаетъ порученные ему предметы самостоятельно, на основаніи уставовъ, докладывая государю только о тѣхъ дѣлахъ, которыхъ зачѣмъ либо вершить „не мочно“.

Приказное начало довольно опредѣленно выступаетъ еще въ судебникѣ Ивана III. Во-первыхъ, судебникъ прямо поручаетъ отправленіе правосудія боярамъ и окольничьимъ [1]), почему они являются не пособниками вел. князя въ отправленіи правосудія, но самостоятельными органами правосудія. Далѣе, предполагалось, что каждый „судья“ будетъ имѣть свою компетенцію; каждый бояринъ обязывался „давати всѣмъ жалобникамъ управа во всемъ, которымъ пригоже; а котораго жалобника и не пригоже управити, и то сказати великому князю, или къ тому его послати, которому которые люди приказаны вѣдати“. То же и еще опредѣленнѣе говоритъ царскій судебникъ [2]). Терминъ, употребленный въ первый разъ по отношенію къ суду, сдѣлался родовымъ вскорѣ послѣ Ивана III: именемъ приказовъ обозначались мѣста центральнаго управленія [3]). Хотя рядомъ съ названіемъ „приказъ“ существовали

---

[1]) Судебникъ 1497 г., введеніе.
[2]) Царскій судебникъ, ст. 7.
[3]) Неволинъ, тамъ же, стр. 139.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 121.

и другія названія, напримѣръ, четверть [1]), дворецъ [2]), изба [3]), дворъ [4]), но слово „приказъ“ сдѣлалось родовымъ. Такъ, Котошихинъ всѣ мѣста центральнаго управленія называетъ общимъ именемъ „приказы“, хотя при исчисленіи отдѣльныхъ приказовъ употребляетъ и другія названія [5]).

§ 22. Прямыми послѣдствіями приказнаго начала должно признать слѣдующія: 1) раздѣленіе дѣлъ между отдѣльными установленіями по ихъ роду и виду; 2) появленіе понятія о компетенціи учрежденій [6]); 3) признаніе извѣстной самостоятельности учрежденій, въ кругѣ дѣлъ, имъ порученныхъ. Личныя, непосредственныя распоряженія царя имѣютъ мѣсто: а) по тѣмъ дѣламъ, которыхъ за чѣмъ либо въ приказахъ вершить „не мочно“, и которыя потому требовали доклада государю [7]); б) въ случаѣ жалобы частныхъ лицъ государю на злоупотребленія приказовъ и неправый судъ [8]); в) по дѣламъ, прямо изъятымъ изъ вѣдомства общихъ установленій и взятымъ въ непосредственное вѣдѣніе царя [9]); 4) опредѣляя компетенцію извѣстныхъ учрежденій, правительство должно было опредѣлить порядокъ ихъ дѣятельности извѣстными уставами или наказами. Впрочемъ, эта сторона законодательства была мало развита въ московской Россіи. Одни только судебныя мѣста имѣли передъ собою опредѣленный, писанный законъ. Таковы судебники и уложеніе. Прочія мѣста если и руководствовались общими правилами, то правилами, выработанными практически, путемъ приказнаго обычая. Мѣстныя начальства, воеводы, получали свои наказы, но они были

---

[1]) Костромская, Устюжская, Владимірская четверти. Четвертями назывались областные приказы. См. вторую часть этого тома.

[2]) Казанскій дворецъ, или приказъ казанскаго дворца.

[3]) Названіе „изба“ старинное. Многіе приказы первоначально назывались избами, напр., „помѣстная изба“.

[4]) Житный, казенный и другіе дворы.

[5]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII.

[6]) По крайней мѣрѣ, можно было указать главный родъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ приказу.

[7]) См. Царскій судебникъ, ст. 7: „а давати ему (судьѣ) жалобникамъ своего приказу всѣмъ управа, который будетъ жалобникъ бьетъ челомъ по дѣлу, а которому будетъ жалобнику, безъ государева вѣдома, управа учинить не мочно, ино челобитье его сказати Царю Государю“. Вопросъ о „докладахъ“ разсмотрѣнъ Дмитріевымъ, назв. соч., стр. 141 и слѣд.

[8]) Дмитріевъ, назв. соч., стр. 142.—Неволинъ, тамъ же, стр. 138, 140.

[9]) Такое значеніе имѣлъ приказъ тайныхъ дѣлъ, про который Котошихинъ говорилъ: „а устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ царѣ (Алексѣѣ Михайловичѣ), для того, чтобы его царская мысль и дѣла исполнилися всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали“. Назв. соч., глава VII, ст. 1.

составлены въ довольно общихъ выраженіяхъ [1]. 5) Съ развитіемъ приказнаго начала явилась и возможность установить нѣкоторую служебную іерархію. Явилось раздѣленіе должностей на мѣстныя, центральныя и высшія. Въ концѣ XVI и въ XVII вѣкѣ установилось уже извѣстное отношеніе и различіе между царскою думою, приказами и мѣстными должностями [2].

§ 23. Новыя начала государственнаго управленія, зародившіяся въ московскомъ государствѣ, не получили, однако, должнаго развитія и примѣненія. Много причинъ препятствовало старой администраціи получить строго-государственный характеръ. Главнѣйшими изъ нихъ были: 1) особый складъ служилаго сословія; 2) сохранившаяся сила личнаго начала, не устраненнаго системою приказныхъ должностей; 3) отсутствіе надзора за дѣятельностью административныхъ лицъ и отсутствіе правильныхъ началъ ихъ отвѣтственности.

§ 24. Великимъ князьямъ московскимъ удалось вполнѣ закрѣпостить прежнюю дружину. Исчезла ея прежняя свобода; исчезли, особенно во время Ивана Грознаго, старые роды бояръ, которыхъ Дмитрій Донской приказывалъ слушать своимъ дѣтямъ. „Прежніе большіе роды князей и бояръ“, писалъ Котошихинъ, „многіе безъ остатку миновались“ [3]. Несмотря на это, многіе остатки старины уцѣлѣли въ позднѣйшее время, не поддаваясь силѣ новыхъ законовъ и задерживая развитіе государственнаго управленія.

Сила стараго „породнаго“ начала выразилась въ обычаѣ мѣстничества. Служилый классъ, потомки старыхъ боярскихъ и княжескихъ родовъ, безпрекословно несли государеву службу, писались царскими холопами и уничижительными именами. Но царская власть, при назначеніи на должности, при раздачѣ наградъ, должна была сообразоваться съ породою лица. Бояринъ А не могъ служить подъ бояриномъ Б или вмѣстѣ съ окольничьимъ В. Онъ не могъ довольствоваться тою же наградою, какую получилъ другой его товарищъ, если послѣдній не равнялся съ нимъ породою. Мѣстничество было не только обычаемъ, но правомъ, и въ разрядѣ велись формальные процессы для охраненія этого права, если оно было нарушено въ томъ или другомъ случаѣ. Въ этихъ спорахъ, становившихся съ каждымъ годомъ смѣшнѣе и тягостнѣе, въ этомъ „бо-

---

[1]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія* [*Собр. соч.* Град., т. II. Ред.].

[2]) См. Дмитріевъ, назв. соч., стр. 346 и слѣд.—Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 60.

[3]) Котошихинъ, назв. соч., гл. II, ст. 1.

гопротивномъ“ мѣстничествѣ выразилось, однако, старое начало, что извѣстный кругъ лицъ по рожденію своему имѣетъ право на особенную близость къ государю, на особенный почетъ въ государствѣ. Сожженіе разрядныхъ книгъ въ 1682 году [1]) не искоренило окончательно стараго обычая. Нужны были крутыя мѣры и личный примѣръ Петра, чтобы ввести въ государственную службу другія начала.

Продолжавшееся господство личнаго начала выразилось: а) въ организаціи приказовъ и б) въ распредѣленіи между ними предметовъ вѣдомства. Въ приказъ сажали обыкновенно нѣсколько лицъ, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы приказы были коллегіями [2]). Первенство „старшаго боярина“ давало ему перевѣсъ надъ „товарищами“ [3]). Нерѣдко эти „товарищи“ были связаны съ нимъ кров-

---

[1]) Соборное дѣяніе объ уничтоженіи мѣстничествъ помѣщено въ П. С. З. № 905. Какъ извѣстно, соборъ 1682 г. состоялся вслѣдствіе неудачи нашихъ войскъ подъ Чигириномъ. Первоначально былъ устроенъ особый совѣтъ подъ предсѣдательствомъ князя В. В. Голицына, изъ выборныхъ людей и разныхъ чиновъ. Выборные люди совмѣстно съ боярами возстали противъ мѣстничества и заявили, между прочимъ: „И для совершенной въ его государскихъ ратныхъ и въ посольскихъ и во всякихъ дѣлѣхъ прибыли и лучшаго устроенія, указалъ бы великій государь всѣмъ бояромъ и окольничимъ и думнымъ и ближнимъ людемъ и всѣмъ чинамъ быти на Москвѣ въ приказѣхъ и въ полкѣхъ, у ратныхъ и у посольскихъ и у всякихъ дѣлъ и въ городѣхъ межъ себя безъ мѣстъ, гдѣ кому великій государь укажетъ, и никому ни съ кѣмъ впредь розрядомъ и мѣсты не считаться, и розрядные случаи и мѣста отставить и искоренить, чтобы впредь отъ тѣхъ случаевъ въ его государевыхъ ратныхъ и во всякихъ дѣлѣхъ помѣшки не было“.

Челобитье выборныхъ людей было донесено государю, который созвалъ на соборъ высшихъ свѣтскихъ чиновъ и духовныхъ властей. 12 января 1682 г. соборъ открылся рѣчью государя о невыгодахъ мѣстничества. Она заканчивалась слѣдующими словами: „и вы бы, святѣйшій патріархъ, со архіереи, намъ великому государю намѣреніе свое о томъ объявили: по нынѣшнему ли выборныхъ людей челобитью, всѣмъ разрядамъ и чинамъ быти безъ мѣстъ, или по прежнему быть съ мѣсты?“

Послѣ патріарха тотъ же вопросъ былъ предложенъ и свѣтскимъ чинамъ. Выслушавъ мнѣніе какъ духовныхъ, такъ и свѣтскихъ чиновъ, государь объявилъ свою волю объ уничтоженіи мѣстничества и сожженіи разрядныхъ книгъ. „Соборное дѣяніе“ свидѣтельствуетъ, что присутствовавшіе на соборѣ встрѣтили это рѣшеніе восклицаніями: „да погибнетъ во огни оное, Богомъ ненавистное, враждотворное, братоненавистное и любовь отгоняющее мѣстничество и впередь да не воспомянется во вѣки“. Литературу по этому вопросу см. у проф. Андреевскаго, *Русск. Госуд. право*, стр. 480, примѣч.

[2]) Ср. Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 50 и слѣд.—Неволинъ, тамъ же, стр. 140.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 124.

[3]) Неволинъ, тамъ же, стр. 141. „Хотя по закону въ тѣхъ приказахъ, гдѣ было нѣсколько судей, дѣла надлежало рѣшать всѣмъ судьямъ вмѣстѣ; но на самомъ дѣлѣ первенствующій судья имѣлъ такую силу, что онъ дѣлалъ что хотѣлъ“.

нымъ родствомъ, иногда чрезвычайно близкимъ [1]). Самая іерархія приказовъ опредѣлялась „породою" и общественнымъ положеніемъ лица, ими управлявшаго [2]).

Понятно, какъ при этихъ условіяхъ плохо были опредѣлены границы и задачи властей. Одному и тому же лицу или установленію „приказывались" самыя различныя вещи [3]). Напримѣръ, въ разрядномъ приказѣ, по общему правилу, вѣдомы были „всякія воинскія дѣла и городы строеніемъ и крѣпостьми и починкою и ружьемъ и служивыми людми" [4]). Въ то же время онъ имѣлъ и другія административныя и даже судебныя обязанности [5]). Въ приказѣ большого дворца вѣдалось дворцовое хозяйство: „да въ томъ же приказѣ вѣдомы болши 40 городовъ, посадскіе люди, тягломъ и податми";... „да въ томъ же приказѣ вѣдомы печать, и собираютъ печатныя пошлины съ грамотъ и съ иныхъ дѣлъ" [6]). Въ приказѣ большой казны были вѣдомы: „гости, и гостиная и суконная сотни, и серебренаго дѣла мастеры и многихъ городовъ торговые люди... и денежный дворъ... и желѣзнаго дѣла заводъ, отъ Москвы 90 верстъ, подъ Тулою: и дѣлаютъ желѣзо, и пушки, и ядра льютъ про царя" [7]). Отсутствіе правильной системы въ распредѣленіи задачъ вело къ чрезмѣрному

---

[1]) Такъ, въ 1686 г. аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда, въ 1689 г., одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 г. приказомъ большой казны и лифляндскихъ дѣлъ управляли окольничій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово. да сынъ его стольникъ Иванъ Богдановичъ Хитрово. Въ 1689 г. въ иноземскомъ приказѣ были братья Голицыны и. т. д.— Дмитріевъ, назв. соч., стр. 338.

[2]) Когда, въ 1692 году, посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ разрядомъ, до тѣхъ поръ занимавшимъ первенствующее мѣсто между приказами, просто на томъ основаніи, что былъ канцеляріею перваго человѣка въ государствѣ.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 126.

[3]) Неволинъ, назв. соч., стр. 140: „Хотя каждый приказъ имѣлъ свой опредѣленный предметъ занятій, но правильнаго разграниченія между предметами одного приказа и другого не было. Иногда къ первоначальнымъ предметамъ приказа въ теченіе времени было присоединяемо множество посторонннихъ; иногда тотъ или другой изъ первоначальныхъ предметовъ приказа выходилъ изъ-подъ его вѣдомства".— Справедливо замѣчаетъ г. Дмитріевъ: „Личный характеръ не могъ сдѣлать приказы мѣстами постоянными. Они соединялись и раздѣлялись безпрестанно, смотря по тому, давалось ли довѣренному лицу лишнее порученіе, или, напротивъ, обиліе дѣлъ заставляло давать порученіе другому". Назв. соч., стр. 124.—См. также мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. 221—256. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 322—356. Ред.].

[4]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII, ст. 4.

[5]) См. мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. Ш и слѣд. приложеній. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 479 и слѣд. приложеній. Ред.].

[6]) Котошихинъ, тамъ же, ст. 4.

[7]) Тамъ же, ст. 9.

размноженію приказовъ, которые сами не знали своей компетенціи [1]). Путаница приказныхъ отношеній гибельно дѣйствовала и на мѣстное управленіе [2]).

При отсутствіи правильной системы распредѣленія задачъ самое число приказовъ было неопредѣленно. Они возникали изъ чисто случайныхъ порученій, и количество ихъ то уменьшалось, то увеличивалось безъ всякаго плана. Мѣры къ упрощенію приказнаго управленія состояли въ соединеніи приказовъ въ одно управленіе. Иные приказы сливались съ другими; другіе, не уничтожаясь, подчинялись высшему завѣдыванію одного, въ качествѣ присудныхъ ему. Но законодательство не всегда руководствовалось правиломъ „соединять однородное и раздѣлять разнородное". Напримѣръ, земскій приказъ соединился съ стрѣлецкимъ; костромскою четвертью, въ 1698 г., управляли тѣ же судьи, что и стрѣлецкимъ приказомъ. Въ мѣстномъ управленіи путаница была еще ужаснѣе. Жители подъ конецъ не знали, у какого начальства искать имъ управы.

§ 25. Неудовлетворительность и злоупотребленія администраціи зависѣли также отъ недостаточности средствъ надзора за нею и слабаго развитія отвѣтственности должностныхъ лицъ. Средствами сдерживать злоупотребленія служащихъ были: 1) частая смѣна ихъ; 2) страхъ царской опалы; 3) челобитья мѣстныхъ жителей. Но всѣ они не приводили къ удовлетворительному результату. Воеводы, назначаемые на краткій срокъ, спѣшили воспользоваться имъ для личнаго обогащенія; челобитья рѣдко доходили до государя, и еще рѣже постигала виновныхъ опала. Только правильная система контроля и отвѣтственность могли уменьшить злоупотребленія. Но ихъ не выработала Москва [3]).

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Образованіе должностей съ Петра Великаго.

§ 26. Реформа Петра Великаго положила основаніе системѣ органическихъ должностей, отличной отъ системы приказной [4]). Система органическихъ должностей въ Россіи явилась не въ качествѣ

---

[1]) См. мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. 369 [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 461. Ред.].

[2]) Тамъ же, стр. 361 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 454 и слѣд. Ред.].— Дмитріевъ, назв. соч., стр. 338 и слѣд.

[3]) Ср. мое соч. *Высшая администрація XVIII столѣтія*, стр. 32 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 75 и слѣд. Ред.].

[4]) Для исторіи государственныхъ установленій въ XVIII вѣкѣ см. мое соч *Высшая администрація XVIII ст.*—Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Образов. упр

реакціи противъ вотчинно-феодальнаго порядка, а какъ средство внести начало законности и порядка въ область всесильнаго управленія, какъ средство упорядочить, такъ сказать, само государство. Въ такомъ духѣ задумалъ свою реформу Петръ Великій. Понятіе органической должности предполагаетъ существованіе опредѣленнаго и постояннаго установленія съ указаннымъ для него въ законѣ кругомъ вѣдомства и степенью власти. Поэтому совокупность правъ и обязанностей, соединенныхъ съ должностью, не зависитъ отъ лица, ее занимающаго; она является прямымъ послѣдствіемъ существа и рода дѣлъ, ей предоставленныхъ. Здѣсь не мѣсто останавливаться на подробностяхъ исторіи должностей со времени Петра I. Для нашей цѣли достаточно будетъ остановиться на главныхъ началахъ, внесенныхъ реформою этого государя и постепенно развивавшихся до настоящаго времени.

§ 27. Система закономъ организованныхъ должностей предполагаетъ разграниченіе между дѣятельностью главы государства и управленіемъ учрежденныхъ имъ мѣстъ. Каждое установленіе дѣйствуетъ на основаніи даннаго ему закономъ полномочія, слѣдовательно, имѣетъ право на самостоятельное и, при извѣстныхъ условіяхъ, окончательное, рѣшеніе предоставленныхъ ему дѣлъ, подъ условіемъ отвѣтственности за нарушенія своей законной обязанности. Слѣдовательно, власть главы государства обнаруживается только въ извѣстномъ кругѣ дѣлъ, ему непосредственно подвѣдомственныхъ. Законодательство Петра Великаго положило основаніе строгому раздѣленію двухъ сферъ: области непосредственнаго дѣйствія монарха и области управленія, ввѣреннаго разнымъ государственнымъ установленіямъ. Идеи преобразователя нагляднѣе всего выразились въ законахъ, касавшихся отправленія правосудія. Они были вызваны практическими неудобствами, раздражавшими Петра,—именно старымъ обычаемъ обращаться прямо къ государю по своимъ тяжебнымъ дѣламъ. Этотъ обычай вызвалъ множество запретительныхъ указовъ [1]). Между ними особенно замѣчателенъ указъ 1718 года [2]), установившій слѣдующія начала, подтверждавшіяся и впослѣдствіи: 1) чтобы никакого чина люди о дѣлахъ, принадлежащихъ до расправы на то учрежденнаго правительства, отнюдь самому Его Царскому Величеству прошенія своего не подавали; 2) чтобы челобит-

и т. д., стр. 210 и слѣд.—Петровскій, *О сенатѣ въ царств. Петра Вел.* — Дмитріевъ, *Исторія суд. инстанц.* — Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, Основныя начала русскаго судоустройства и т. д.—проф. Андреевскій, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ.*

[1]) См. П. С. З. №№ 2787, 2865, 3261, 3577, 4785 и т. д.

[2]) П. С. З. № 3261.

чики при подачѣ прошеній соблюдали порядокъ установленныхъ инстанцій [1]); 3) крайнимъ предѣломъ для всѣхъ челобитныхъ долженъ быть сенатъ, на который уже воспрещается приносить жалобы [2]).

Въ болѣе спокойныхъ выраженіяхъ, но такъ же ясно высказано начало самостоятельности коллегій и другихъ установленій въ ихъ регламентахъ. Не говоримъ уже о сенатѣ, указы котораго, по силѣ своей, были приравнены къ указамъ самого государя [3]), но и другимъ коллегіямъ дано право самостоятельно вѣдать свои части, въ предѣлахъ регламентовъ. Такъ, въ манифестѣ объ учрежденіи духовной коллегіи сказано: „повелѣваемъ всѣмъ вѣрнымъ подданнымъ Нашимъ, всякаго чина, духовнымъ и мірскимъ, имѣти сіе за важное и сильное правительство, и у него крайнія дѣлъ духовнымъ управы, рѣшенія и вершенія просить, и судомъ его опредѣленнымъ довольствоватися, и указовъ его слушать во всемъ, подъ великимъ за противленіе и ослушаніе наказаніемъ противъ прочихъ коллегій“ [4]). По общему правилу, обращеніе подчиненныхъ установленій къ верховной власти допускалось въ томъ случаѣ, если законы и регламенты оказывались недостаточными и требовалось дополненіе ихъ новыми узаконеніями и правилами [5]). Съ нѣкоторыми измѣненіями и ограниченіями начала, установленныя Петромъ Великимъ, дошли до насъ и выражены въ основныхъ законахъ, равно какъ и установленіяхъ мѣстъ судебныхъ [6]). Отправленіе правосудія предоставлено

---

[1]) Порядокъ этихъ инстанцій подробно опредѣленъ указомъ 1720 года, П. С. З. № 3577.

[2]) П. С. З. № 3261: „въ случаѣ же, который можетъ, свыше чаянія, припасть, что оные жъ неудовольствованные челобитчики отъ своей неразумной продерзливости и онаго сената правосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть“, и т. д.

[3]) П. С. З. № 2328. Петръ Великій не только далъ сенату право на самостоятельное управленіе, но положительно требовалъ отъ него самостоятельности. „Всѣхъ къ нему обращающихся онъ отсылалъ въ сенатъ. 1711 года, 12 мая, адмиралъ Апраксинъ обращается къ Петру съ жалобой на недостатокъ въ деньгахъ; Петръ отвѣчаетъ: „о деньгахъ изволь писать къ сенату, ибо все на нихъ положено“. Побуждая сенатъ къ усиленной дѣятельности, Петръ пишетъ изъ Торуня: „товары, которые были въ канцеляріяхъ и нынѣ для оныхъ извѣстія расходу и приходу послали, и то добро учинили, но и лучше тово старайтесь съ сего числа въ оныхъ прибыль учинить, ибо нынѣ уже все у васъ въ рукахъ“.—Петровскій, назв. соч., стр. 228.

[4]) П. С. З. № 3718.

[5]) См. Генеральный Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. LVI; П. С. З. №№ 4279, 4330 и т. д.

[6]) Несмотря на свое философское направленіе и значеніе, „Наказъ“ Екатерины II довольно мало затрогиваетъ этотъ вопросъ, но относящіяся сюда немногія статьи чрезвычайно опредѣлительны. Сюда относятся ст. 18—20, 98—102. Ср. первый томъ этого сочиненія.

судебнымъ установленіямъ; такъ, по ст. 213 учрежд. мин., „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [1]). Функціи управленія распредѣляются слѣдующимъ образомъ: „Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“ [2]). Компетенція и степень власти каждаго установленія опредѣляются закономъ [3]).

§ 28. Система органическихъ должностей предполагаетъ распредѣленіе между ними предметовъ вѣдомствъ, сообразно ихъ роду и виду. Другими словами, каждой должности соотвѣтствуетъ опредѣленная компетенція, опредѣляемая а) родомъ дѣлъ и б) степенью власти.

а) Различіе компетенціи по роду дѣлъ, въ высшемъ своемъ выраженіи, должно подчиниться началу раздѣленія властей, законодательной, судебной и административной. Но признаніе и практическое примѣненіе этого начала предполагаетъ значительное политическое развитіе страны, какого, конечно, не имѣла Россія не только во время Петра Великаго, но и долгое время послѣ него. Поэтому разграниченіе компетенціи разныхъ установленій на первый разъ опредѣлилось не родомъ власти, а родомъ дѣлъ.

Генеральный регламентъ, данный учрежденнымъ въ 1717 и слѣд. годахъ коммиссіямъ, раздѣляетъ ихъ именно по роду предоставленныхъ имъ дѣлъ. Таковы были: 1) коллегія иностранныхъ дѣлъ, для внѣшнихъ сношеній [4]); 2) камеръ-коллегія, вѣдавшая „всякое расположеніе и вѣдѣніе доходовъ денежныхъ всего государства“ [5]); 3) юстицъ-коллегія, вѣдавшая „судныя и розыскныя дѣла“; въ той же коллегіи въ вѣдѣніи и „помѣстный приказъ“ [6]); 4) ревизіонъ-коллегія — „счетъ всѣхъ государственныхъ приходовъ и расходовъ“ [7]); 5) воинская — „арміи и гарнизоны и всѣ воинскія

[1]) Ср. учр. суд. уст., ст. 1 и слѣд.; учр. сената, ст. 3 и т. д.

[2]) Осн. зак., ст. 80.

[3]) Тамъ же, ст. 81.

[4]) Учрежденіе коллегіи иностр. дѣлъ, см П. С. З. № 3518 (1720 года).

[5]) П. С. З. № 3255.—Регламентъ камеръ-коллегіи, тамъ же, № 3466.

[6]) П. С. З. № 3255, п. 3; ср. №№ 3202, п. 1, 3224. Помѣстный приказъ былъ образованъ въ самостоятельную вотчинную коллегію въ 1722 году. П. С. З. № 3881.

[7]) П. С. З. № 3255, п. 4. Она вскорѣ была присоединена къ сенату (1722 года, П. С. З. № 3877). По кончинѣ Петра она опять возстановлена и просуществовала, съ разными измѣненіями, до 1788 года.

дѣла [1]); 6) адмиралтейская — „флотъ со всѣми морскими воинскими служители къ тому принадлежащими морскими дѣлами и управленіи [2]); 7) коммерцъ-коллегія — „смотрѣть надъ всѣми торгами и торговыми дѣйствіи" [3]); 8) штатсъ-контора (казенный домъ) — „вѣдѣніе всѣхъ государственныхъ расходовъ" [4]); 9) бергъ-коллегія и мануфактуръ-коллегія—для завѣдыванія горнымъ дѣломъ и попеченія надъ ремеслами и рукодѣліями [5]). Задачи мѣстнаго управленія были распредѣлены между многочисленными, вновь учрежденными, должностями [6]). Каждой коллегіи воспрещено вмѣшиваться въ компетенцію другой [7]).

Классификація, установленная Петромъ Великимъ, послужила основаніемъ для дальнѣйшаго развитія разныхъ отраслей управленія. Она должна была испытать, впрочемъ, множество превратностей. Особенно пострадали мѣстныя должности [8]). Вскорѣ послѣ смерти Петра созданная имъ система мѣстныхъ должностей была уничтожена и не вызвала существенныхъ улучшеній до Екатерины II. Въ манифестѣ объ учрежденіи губерній императрица жаловалась, что „въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею и, сверхъ того, еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются, а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія" [9]).

---

1) П. С. З. № 3255, п. 5.

2) Тамъ же, п. 6. Регламентъ адмиралтействъ-коллегіи, см. П. С. З. № 3937 (5 апрѣля 1722 года).

3) Тамъ же, п. 7. Первый регламентъ коммерцъ-коллегіи данъ былъ въ 1719 г. (№ 3318). Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ главнаго магистрата, для вѣдѣнія „купецкихъ людей" (1721 года, № 3708) задачи ея нѣсколько измѣнились, и она получила новый регламентъ (1724 года, № 4453).

4) Тамъ же, п. 8. Регламентъ штатсъ-конторъ коллегіи, см. П. С. З. № 3303 (1719 года).

5) Тамъ же, п. 9. Первоначально бергъ- и мануфактуръ-коллегія должны были составлять одно учрежденіе. Регламентъ бергъ-коллегіи данъ въ 1719 году (№ 3464). Въ 1723 году мануфактуръ-коллегія получила самостоятельное существованіе и свой регламентъ (№ 4378).

6) См. инструкціи (наказы) воеводамъ (и губернаторамъ) 1719 г., № 3294; земскимъ коммиссарамъ, № 3295; земскимъ камерирамъ, № 3296; земскимъ фискаламъ, № 3479, и т. д.

7) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. XIV.

8) Дмитріевъ, назв. соч., ст. 452 и слѣд. — Кавелинъ, назв. соч., стр. 240 и слѣд.—Мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 140 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 169 и слѣд. Ред.].

9) П. С. З. № 14392.

Учрежденіе о губерніяхъ исправило это неудобство и положило основанія правильному раздѣленію труда въ мѣстномъ управленіи, но зато система высшаго управленія осталась безъ должной организаціи. Правда, Екатерина II думала сосредоточить силу управленія въ управленіи мѣстномъ. Мѣстныя палаты должны были замѣнить прежнія коллегіи [1]). Но de facto мысль Екатерины не осуществилась и не могла осуществиться. Многія задачи администраціи попрежнему требовали дѣйствія высшаго правительства. Для разрѣшенія ихъ сосредоточивались обширныя полномочія въ рукахъ генералъ-прокурора [2]); императрица прибѣгала и къ началу личныхъ порученій [3]). Рядомъ съ управленіемъ генералъ-прокурора и системою личныхъ порученій остались и нѣкоторыя коллегіи [4]). Все это, вмѣстѣ взятое, должно было привести къ большимъ безпорядкамъ, отъ которыхъ администрація спасалась только организаторскими способностями Екатерины. Но уже при ближайшихъ ея преемникахъ запутанность высшаго управленія приняла угрожающіе размѣры [5]). При императорѣ Александрѣ I учрежденіе министерствъ вызвано было именно необходимостью „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою“ [6]). Хотя эта мысль и не была осуществлена сразу, и компетенція министерствъ мѣнялась и мѣняется до сихъ поръ, но въ общихъ чертахъ начало раздѣленія труда осуществлено въ этой системѣ.

б) Съ бóльшимъ трудомъ прокладывало себѣ дорогу начало раздѣленія властей—законодательной, судебной и административной. При Петрѣ Великомъ въ высшихъ установленіяхъ можно видѣть соединеніе всѣхъ трехъ функцій. Сенату поручаются управленіе государствомъ и судебныя обязанности; въ то же время ему принадлежитъ инищіатива и обсужденіе законодательныхъ вопросовъ [7]). Не

---

[1]) Учрежд. о губ., ст. 106, 115, 118, 413, 414.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 524.

[2]) Ср мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 208 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 229 и слѣд Ред.].

[3]) Тамъ же, стр. 210. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 230. Ред.].

[4]) Во-первыхъ, три главныя государственныя коллегіи: иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская. Затѣмъ остались и другія коллегіи, обязанности которыхъ не могли быть распредѣлены между мѣстными установленіями.

[5]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго.*

[6]) П. С. З. № 20406, введеніе.

[7]) Петровскій, назв. соч., стр. 230—246.—Мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 80. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 116, 117. Ред.]. Г. Петровскій утверждаетъ даже, что сенату принадлежало право законодательной власти. Мнѣніе это основательно разсмотрѣно г. Коркуновымъ (*Журналъ Гражд. и Угол. Права*, 1875 г., кн. 5, стр. 279 и слѣд.). Сенату, дѣйствительно, принадлежало широкое право распорядительной власти. — Онъ, въ отсутствіе государя, из-

меньшими правами облечены и коллегіи. Несмотря на то, что юстицъ-коллегія была учреждена спеціально для расправы [1]), каждая изъ коллегій имѣла извѣстную долю судебной власти. Нечего говорить уже о томъ, что три коллегіи, военная, адмиралтейская и духовная (святѣйшій синодъ), по необходимости, имѣютъ свою спеціальную юрисдикцію. Но затѣмъ камеръ и штатсъ-конторъ коллегіи имѣютъ право суда „по дѣламъ, касающимся казны, различныхъ переборовъ денегъ, провіанта, растраты ихъ" и т. д. „Главный магистратъ судитъ купечество; бергъ- и мануфактуръ-коллегіи — лицъ, владѣющихъ фабриками и заводами, съ подчиненными имъ лицами и крестьянами [2]). Наконецъ, коллегіямъ дозволялось „ежели что̀ усмотритъ къ произведенію какой государственной пользы доносить Его Величеству, тако-жъ и сенату съ подлинными обстоятельствы на письмѣ, со приложеніемъ своей коллегіи мнѣнія" [3]). Въ мѣстномъ управленіи предполагалось отдѣлить юстицію отъ администраціи [4]), но это намѣреніе не осуществилось [5]).

При Екатеринѣ II нѣкоторое разграниченіе двухъ функцій было проведено учрежденіемъ о губерніяхъ. Учреждены суды разныхъ инстанцій, и начальникамъ губерній запрещено вмѣшиваться въ отправленіе правосудія [6]). Тѣмъ не менѣе, имъ была открыта широкая дорога для вліянія на суды и обезпечена нѣкоторая доля участія въ правосудіи, что̀ уцѣлѣло до послѣдняго времени. Независимо отъ этого, административныя установленія имѣли много судебныхъ функцій,

---

даетъ и „генеральныя опредѣленія", но подъ условіемъ отвѣтственности предъ государемъ и условіемъ послѣдующаго высочайшаго одобренія принятыхъ сенатомъ мѣръ. Въ концѣ царствованія Петра участіе сената въ дѣлахъ законодательныхъ было опредѣлено болѣе точными правилами. См. П. С. З. № 3970.

[1]) П. С. З. № 3261, п. 3... „бить челомъ въ юстицъ-коллегіи, которая особливо только для расправы учинена".

[2]) Петровскій, назв. соч., стр. 249.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 483, 490, 493, 501.

[3]) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. LVI.—Ср. П. С. З. № 3970, 4330, 4453, ст. 32, 4577, 4378, п. 5.

[4]) П. С. З. № 3295, п. 22: „...а что отъ юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредь губернатору или воеводѣ и земскому коммисару до онаго дѣла не имѣть; но Е. Ц. В. о томъ соизволилъ опредѣлить, чтобъ во всякой губерніи, или въ знатныхъ городахъ вышній судъ, а въ уѣздѣ нижній учреждены, и надлежащими регулы удовольствованы были".—Ср. тамъ же, №№ 3294, пп. 5 и 6, 3282.

[5]) Самъ Петръ Великій отступилъ отъ принятыхъ имъ началъ. См. Дмитріевъ, назв. соч., стр 448 и слѣд.

[6]) Учр. о губ. (П. С. З. № 14392), ст. 82: „государевъ намѣстникъ не есть судья"... Ст. 85: „государевъ намѣстникъ долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое-то дѣло, но отнюдь не мѣшается въ производство онаго; ибо онъ есть яко хозяинъ своей губерніи, а не судья".

какъ, напримѣръ, губернское правленіе и земскіе суды [1]). Въ области высшихъ установленій судебная власть все болѣе и болѣе сосредоточивалась въ рукахъ сената [2]), пока, наконецъ, при Александрѣ I не была объявлена его исключительною принадлежностью [3]). Но провозглашеніе такого принципа не устранило участія постороннихъ элементовъ въ отправленіи правосудія. Во-первыхъ, по существу прежнихъ формъ процесса, весьма многія судебныя дѣла должны были восходить на разрѣшеніе верховной власти чрезъ законодательное учрежденіе — государственный совѣтъ [4]); во-вторыхъ, министерствамъ открывалось участіе въ судопроизводствѣ по нѣкоторымъ дѣламъ [5]). Такой порядокъ продолжался до изданія судебныхъ уставовъ.

Еще труднѣе было провести рѣзкую границу между законодательною и исполнительною властями, слѣдовательно, между закономъ и распоряженіемъ. XVIII столѣтіе не приступало къ этой задачѣ. Въ XIX вѣкѣ разграниченіе между этими властями, повидимому, установлено было учрежденіемъ государственнаго совѣта, какъ законодательнаго, и министерствъ, какъ исполнительнаго установленій. Какъ осуществилось это предположеніе, будетъ сказано ниже.

§ 29. Третій признакъ органическихъ должностей состоитъ въ томъ, что дѣятельность ихъ основывается на законѣ и притомъ въ двоякомъ смыслѣ: 1) на всей совокупности законодательныхъ нормъ, опредѣляющихъ права и обязанности подданныхъ, общія права и обязанности правительства, и 2) на уставахъ, наказахъ и т. д., опредѣляющихъ спеціально компетенцію даннаго установленія [6]).

Петръ Великій, при изданіи уставовъ, регламентовъ и т. д. для вновь учрежденныхъ должностей, первоначально руководствовался тѣмъ мотивомъ, „дабы всякой чинъ зналъ свою должность, и обязанъ былъ своимъ званіемъ, и невѣдѣніемъ не отговаривался“ [7]). Но впослѣдствіи, съ дальнѣйшимъ развитіемъ должностей, начало это

---

[1]) Учр. о губ., ст. 86, 97, 98, 229 и друг.—Ср. Св. Зак., т. II, изд. 1857 года, ст. 583—642, 716, пп. 33—46, 717 и т. д.

[2]) Ср. мое сочиненіе: *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 207—263. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 228—277. Ред].

[3]) П. С. З. №№ 20405, п. 1, 24686, ст. 238 и 239.

[4]) Учр. сената, ст. 207, 227; учр. госуд. совѣта, ст. 23, пп. 19, 22. — Малышевъ, *Курсъ гражданскаго судопроизводства*, т. II, стр. 182 и слѣд.

[5]) Учр. минист., ст. 215.

[6]) Осн. зак., ст. 47 и 81.

[7]) Воинскій уставъ 1716 года, введеніе.— Ср. П. С. З. №№ 4436, 4572 и друг.

повело къ болѣе важнымъ результатамъ. Въ общихъ чертахъ они состояли въ слѣдующемъ:

1. Въ организаціи государственныхъ установленій по началамъ, наиболѣе, съ точки зрѣнія преобразователя, удовлетворявшимъ условіямъ законности. Организація принимаетъ коллегіальную форму. Уже въ 1713 году, при учрежденіи по губерніямъ ландратовъ, Петръ Великій ясно высказалъ, почему онъ предпочитаетъ коллегіальное начало всѣмъ другимъ. „...дѣла ихъ, то что имъ всѣ дѣла съ губернаторомъ дѣлать и подписывать, и губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ“ и т. д. [1]). Слѣдовательно, Петръ заботился, чтобы въ губерніи не было самовластныхъ властителей, какіе были въ приказахъ и на воеводскихъ должностяхъ. Личное начало отождествляется въ его глазахъ съ принципомъ произвола. Въ 1718 году онъ писалъ о коллегіяхъ: „коллегіи, т.-е. собраніе многихъ персонъ, въ которыхъ президенты или предсѣдатели не такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи, дѣлали что хотѣли; въ коллегіяхъ же президентъ не можетъ безъ соизволенія товарищей своихъ ничего учинить“ [2]). Наконецъ, въ 1721 году, по поводу учрежденія духовной коллегіи, Петръ объяснилъ весьма подробно всѣ выгоды коллежскаго управленія [3]).

При системѣ коллегіальнаго управленія начало законности обезпечивается: а) самостоятельностью коллегій, т.-е. началомъ закономѣрности повиновенія относительно ихъ начальствъ, и б) системою надзора за дѣятельностью коллегій. Начало отвѣтственности, столь важное при системѣ единоличныхъ должностей, не примѣняется въ такой мѣрѣ къ коллегіямъ, гдѣ оно является средствомъ добавочнымъ [4]).

2. Самостоятельность коллегій, осуществленіе начала закономѣрнаго повиновенія, должна быть разсматриваема съ двоякой точки зрѣнія: а) въ отношеніи всей коллегіи къ высшему правительству и б) въ отношеніяхъ отдѣльныхъ членовъ коллегіи (и служащихъ при коллегіи) къ президенту. И тотъ и другой вопросъ были разрѣшены Петромъ Великимъ.

---

[1]) П. С. З. № 2673.

[2]) Тамъ же, № 3261.

[3]) Объ этомъ предметѣ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[4]) Графъ Сперанскій, въ своей извѣстной запискѣ о коллегіальныхъ учрежденіяхъ (*Архивъ ист. и практ. свѣд.* г. Калачова, 1859 г., кн. 3), замѣчаетъ, что начало отвѣтственности не примѣняется въ достаточной силѣ къ коллегіямъ. Это совершенно справедливо. Но при коллегіальномъ порядкѣ начало законности обезпечивается совершенно другими способами, чѣмъ при единоличномъ управленіи, требующемъ твердыхъ правилъ отвѣтственности.

а) Подчиняя коллегіи сенату, Петръ далъ имъ, однако, право не чинить исполненія по указамъ, „противнымъ его величества указамъ и высокому интересу", и представлять о томъ сенату [1]). Это право, въ измѣненномъ видѣ, вошло и въ сводъ дѣйствующихъ законовъ [2]).

б) Самостоятельность отдѣльныхъ членовъ коллегіи выразилась: α) въ свободѣ мнѣній при разсмотрѣніи дѣлъ; β) въ правѣ и обязанности неисполненія незаконныхъ предписаній.

α) Генеральный регламентъ, говоря о подачѣ голосовъ въ коллегіяхъ, постановилъ, между прочимъ: „присемъ каждый членъ по своей присягѣ и должности обязанъ, пока о которомъ дѣлѣ разсуждаютъ, мнѣніе свое свободно и явственно объявлять, по правому своему разумѣнію и совѣсти, не взирая на персону, такъ какъ въ томъ предъ его величествомъ и предъ самимъ Богомъ отвѣтъ дать можетъ" и т. д. [3]). Начало это принято въ дѣйствующее законодательство и считается основнымъ правиломъ для всѣхъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ удержалось коллегіальное дѣлопроизводство. Свобода мнѣній обезпечивается сенаторамъ [4]), членамъ государственнаго совѣта [5]), членамъ мѣстныхъ установленій [6]).

β) Указъ 1724 года, января 20, предписалъ всѣмъ служащимъ въ коллегіяхъ повиноваться своимъ начальникамъ во всемъ, что „не противно указамъ".

Отсюда „возникала обязанность неисполненія" противныхъ законамъ предписаній, подъ страхомъ отвѣтственности [7]), и обязанность представленія по начальству. Развитіе этихъ началъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ уже разсмотрѣно нами въ I томѣ [8]).

3. При системѣ коллежскаго управленія интересы государства и законность дѣйствій обезпечиваются средствами надзора, теперь правильно устроеннаго. Петръ Великій обратилъ особенное вниманіе на этотъ предметъ. Въ его царствованіе были испытаны двѣ системы надзора: система фискаловъ и прокуратура [9]).

---

[1]) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534).

[2]) Осн. зак., ст. 76—Ср. часть I этого сочиненія.

[3]) Генер. Регламентъ, глава VI.

[4]) Учр. сената, ст. 250.

[5]) Учр. госуд. сов., ст. 89.

[6]) Св. Зак., т. II, ст. 147.

[7]) Т.-е. самостоятельной отвѣтственности исполнителя незаконнаго предписанія.

[8]) Ср. также мою статью — Законъ и распоряженіе по русскому праву, въ *Сборникѣ госуд. знаній*, т. I. [*Собр. соч.* Град., т. VII, приложеніе. Ред.].

[9]) О фискалахъ и прокуратурѣ см. Петровскій, назв. соч., стр. 98—185, и мое соч.: *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 81—87, 108—122. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 118—123, 141—153. Ред.].

Система фискаловъ соотвѣтствуетъ періоду областныхъ реформъ Петра, когда вся сила администраціи была сосредоточена въ губернскихъ должностяхъ, дѣйствовавшихъ подъ верховнымъ надзоромъ и руководствомъ сената. Назначеніе фискаловъ не состояло только въ наблюденіи за порядкомъ и законностью дѣлопроизводства въ присутственныхъ мѣстахъ. Они не имѣли прямого и опредѣленнаго закономъ участія въ производствѣ дѣлъ. Обязанность фискала опредѣляется такъ: „долженъ онъ надъ всѣми дѣлами тайно надсматривать и провѣдывать про неправый судъ, такожъ въ сборѣ казны и прочаго, и кто неправду учинитъ, то долженъ оберъ-фискалъ позвать его предъ сенатъ (какой высокой степени ни есть) и тамо его уличить" [1]). Подобнымъ же образомъ опредѣлены обязанности прочихъ фискаловъ [2]). Итакъ, фискалъ есть какъ бы публичный обвинитель, дѣйствующій скрытными средствами, „тайно" надсматривающій и „провѣдывающій". Изъ самаго характера фискальской должности понятно, почему она возбудила всеобщее неудовольствіе. Самъ Петръ сознавался, что чинъ фискальскій „зѣло ненавидимъ" [3]). Учрежденіе это пало, не доживъ до преобразованій Екатерины II [4]).

Прокуратура явилась въ концѣ царствованія Петра съ развитіемъ коллежскаго управленія. Начало ей было положено учрежденіемъ знаменитой должности генералъ-прокурора, въ 1722 году. Обязанность его должна была состоять: 1) въ надзираніи за тѣмъ, чтобы сенатъ свою должность хранилъ и въ своемъ званіи праведно и нелицемѣрно исполнялъ [5]); 2) въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы сенатскіе указы исполнялись подчиненными мѣстами [6]); 3) въ наблюденіи за дѣятельностью другихъ коллегій, чрезъ подчиненныхъ ему прокуроровъ. Послѣдніе, каждый относительно своей коллегіи, были облечены правами генералъ-прокурора [7]). Средства прокурорскаго надзора не состояли уже въ „тайномъ" провѣдываніи о неправдѣ; члены его состояли каждый при опредѣленномъ установленіи и пользовались явными, самимъ закономъ указанными средствами для противодѣйствія безпорядкамъ и незаконнымъ рѣшеніямъ. Главнѣй-

---

[1]) П. С. З. № 2331.

[2]) Тамъ же, №№ 2786, 3211 и друг.

[3]) Тамъ же, № 3479, ст. 16.

[4]) Обстоятельное изложеніе злоупотребленій фискальскихъ, см. Петровскій, назв. соч., стр. 149 и слѣд.

[5]) П. С. З. № 3979, ст. 1 и 2.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 3. Прокуроры были учреждены въ столицѣ при коллегіяхъ, а въ мѣстностяхъ при надворныхъ судахъ.

шимъ изъ нихъ было право протеста, съ правомъ представленія высшему установленію и даже государю [1]).

Система прокурорскаго надзора не только удержалась въ послѣдующемъ законодательствѣ, но и получила дальнѣйшее развитіе. Съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ и перенесеніемъ въ нихъ коллегій, прокурорскому надзору данъ былъ весьма сложный видъ [2]). Въ общихъ чертахъ онъ уцѣлѣлъ до послѣдняго времени [3]), когда судебные уставы 1864 года преобразовали прокуратуру и дали ей иное назначеніе. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, права мѣстнаго надзора сосредоточиваются въ рукахъ губернатора [4]). Въ высшихъ установленіяхъ должность генералъ-прокурора (министра юстиціи) сохранила часть своего прежняго значенія.

4. Коллегіальное начало, какъ общій принципъ для всѣхъ частей управленія, не удержалось въ Россіи. Со второй половины XVIII столѣтія начало личное дѣлаетъ неудержимые успѣхи. Въ началѣ XIX оно получаетъ торжественное признаніе и выражается въ учрежденіи министерствъ. Коллегіальная форма уцѣлѣла только въ сенатѣ и въ мѣстныхъ установленіяхъ, преимущественно въ судебныхъ [5]). Слѣдовательно, исчезла возможность и тѣхъ способовъ обезпеченія законности управленія, какіе представляла коллегіальная форма. Самостоятельность членовъ коллегій замѣнилась строгимъ іерархическимъ подчиненіемъ своему начальству, — подчиненіемъ, столь свойственнымъ бюрократической формѣ. Средства надзора были уже непримѣнимы къ системѣ министерствъ; оставалось обратиться къ другому средству поддержанія законности—именно къ развитію отвѣтственности должностныхъ лицъ. При первомъ учрежденіи министерствъ вопросъ этотъ, повидимому, былъ разрѣшенъ тѣмъ, что министры были поставлены подъ надзоръ сената, которому дано было право привлекать ихъ къ отвѣтственности [6]). Но, по замѣчанію Сперанскаго, законъ 1802 года не достигъ своей цѣли [7]). Въ 1810 г.,

---

[1]) Кромѣ этихъ правъ, генералъ-прокуроръ имѣлъ еще и другія, сдѣлавшія его не только органомъ надзора, но и могущественною административною должностью. Объ этомъ предметѣ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[2]) См. учр. о губ. (П. С. З. № 14392), ст. 43—46, 405—409.

[3]) Главнѣйшія перемѣны произошли при императорѣ Павлѣ I, когда уничтожены были среднія инстанціи (верхніе земскіе суды, губ. магистраты и верхнія расправы). Вмѣстѣ съ ними сократился и персоналъ прокурорскаго надзора.

[4]) О значеніи губернаторскаго надзора будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[5]) Только въ судебныхъ установленіяхъ сохранилась товарищественная (коллегіальная) форма рѣшенія всѣхъ дѣлъ. Въ другихъ мѣстахъ установилось смѣшанное дѣлопроизводство, подробности котораго будутъ разсмотрѣны въ своемъ мѣстѣ.

[6]) П. С. З. № 20405.

[7]) *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3.

въ пространной запискѣ, поданной государю, онъ говорилъ, что недостатки системы 1802 года заключались, между прочимъ, въ недостаткѣ отвѣтственности, которая „не должна состоять только въ словахъ, но быть вмѣстѣ и существенною“ [1]). Дѣйствительно, новое учрежденіе министерствъ, 1811 года, говоритъ объ отвѣтственности министровъ гораздо пространнѣе [2]). Сводъ учрежденій губернскихъ содержитъ въ себѣ также много постановленій объ этомъ предметѣ. Здѣсь содержатся: а) постановленія общія, касающіяся всѣхъ служащихъ въ губернскихъ установленіяхъ [3]), и б) правила объ отвѣтственности нѣкоторыхъ лицъ и мѣстъ въ особенности [4]). Насколько осуществилась мысль Сперанскаго, мы увидимъ при изученіи отдѣльныхъ установленій.

§ 30. Распредѣленіе предметовъ вѣдомства и раздѣленіе власти тѣсно связано и съ разграниченіемъ отдѣльныхъ моментовъ—суда и администраціи, т.-е. съ установленіемъ инстанцій въ управленіи, отличающихся другъ отъ друга степенью власти и пространствомъ дѣйствія. „Самою главною причиною неопредѣленности старинныхъ инстанцій“, говоритъ г. Дмитріевъ, „было неправильное раздѣленіе территоріи... для однихъ городовъ приказы составляли только вторую, а для другихъ—третью и даже четвертую инстанцію“ [5]). Попытки болѣе правильнаго раздѣленія территоріи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и установленія инстанцій, начинаются съ Петра Великаго. Но его попытки не увѣнчались успѣхомъ. Только учрежденіе о губерніяхъ дало твердое основаніе и для раздѣленія территоріи, и для іерархическаго отношенія должностей [6]). Само учрежденіе о губерніяхъ, послѣ смерти Екатерины II, подверглось существеннымъ измѣненіямъ. Съ одной стороны, нѣкоторыя инстанціи, учрежденныя Екатериною въ мѣстности, были уничтожены; съ другой—появленіе министерствъ ввело въ систему нашихъ установленій новую инстанцію, устранивъ возможность непосредственнаго отношенія верховной власти и сената къ мѣстному управленію, о чемъ думала Екатерина II.

Основными инстанціями для общаго управленія остались: 1) уѣздныя установленія; 2) установленія губернскія; 3) министерства;

---

[1]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 122.

[2]) П. С. З. № 24686, § 279 и слѣд.

[3]) Св. Зак., т. II, ст. 223—249.

[4]) Отвѣтственность губернаторовъ, Св. Зак., т. II, ст. 633; губернскаго правленія, тамъ же, ст. 800—813 и др.

[5]) Назв. соч., стр. 347, см. вообще стр. 345—350.

[6]) Объ этомъ предметѣ см. ниже, въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

4) правительствующій сенатъ. Независимо отъ общаго управленія, нѣкоторыя части представляютъ особыя дѣленія, которыя будутъ разсмотрѣны ниже.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О государственной службѣ [1]).

§ 31. Подъ именемъ государственной службы мы разумѣемъ извѣстное юридическое отношеніе, возникающее для даннаго лица, вслѣдствіе принятія имъ опредѣленной государственной должности (officium, Amt). Поэтому совокупность признаковъ, входящихъ въ понятіе государственной службы, опредѣляется и идеею должности вообще [2]). При изслѣдованіи началъ современной государственной службы необходимо имѣть въ виду современную идею должности, выработанную постепенно государствами европейскаго международнаго союза. Эти основныя начала изложены въ предыдущемъ отдѣлѣ. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть, какъ ими опредѣляются юридическое положеніе служащихъ и общія условія государственной службы.

---

[1]) Литература: Л. Штейнъ (L. Stein), *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 204—247 (2 изд., 1869 г.). — М. Вивьенъ (Vivien), *Études Administratives*, т. I, стр. 169 — 305. — Малхусъ (Malchus), *Politik der inneren Staatsverwaltung*, 1823 года. — Бюлау (Friedr. Bülau), *Die Behörden in Staat und Gemeinde*, 1836.—Гённеръ (Gönner), *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts etc.*, 1808 г.—Моль (Mohl), *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II, стр. 317—470. — Гротефендъ (Grotefend), *Das Deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, стр. 691—758.—Г. Цахарія (H. Zachariä), *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, т. II, стр. 1—84 (3 изд.).—Фр. Шмиттеннеръ (Fr. Schmitthenner), *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*, стр. 498—522.—Блунчли (Bluntschli), *Allgemeine Staatslehre*, стр. 599—627 (3 изд.).—К. С. Цахарія (K. S. Zachariä), *Vierzig Bücher vom Staate*, т. VI, книга XXXV, стр 210 — 249. — Darestъ-де-ла-Шаваннъ (Dareste de la Chavanne), *Histoire de l'administration en France*.—Пёцль (Pözl), статья Amt въ *Словарь* Блунчли и Братера, т. I, стр. 204 — 219. — Его же статья *Staatsdiener*, помѣщ. тамъ же, т. IX, стр. 686 — 720. — Герм. Шульце (H. Schulze), *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 306 — 356. — Рённе (Rönne), *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, стр. 398—585 (4 изд., 1883 г.).—Феро-Жиро (Féraud-Giraud), Fonction, Fonctionnaire, въ *Dictionnaire général de la politique* Блока (Block), т. I, стр. 1009—1014.—Батби (Batbie), *Traité de droit public et administratif*, т. IV. — Блокъ (Block), *Dictionnaire de l'administration française* (1876), ст. 970—986. - П. Лабандъ (Laband), *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*.— Винтершпергеръ (Wintersperger), *Der Staatsdienst in Österreich*, 1877 г.

[2]) Шмиттеннеръ, назв. соч., стр. 504: „Der Staatsdienst (officium publicum) ist das rechtliche Verhältniss einer Person, welche eine öffentliche Function im Staatsleben im Namen des Regenten permanent zu vollziehen übernommen hat“.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общее понятіе о служащихъ.

§ 32. Положеніе служащаго лица опредѣляется совокупностью своеобразныхъ отношеній его къ государству и къ главѣ государства. Способъ возникновенія этихъ отношеній, ихъ содержаніе и способы прекращенія представляютъ своеобразные признаки, въ силу которыхъ самая служба является институтомъ sui generis.

1. Вся совокупность служебныхъ отношеній возникаетъ въ силу акта государственной власти, которымъ данное лицо призывается къ отправленію извѣстной должности, т.-е. въ силу назначенія на должность (Anstellungsdekret). Большинство юристовъ видитъ основаніе всѣхъ служебныхъ отношеній именно въ этомъ актѣ [1]). Напрасно многіе публицисты и юристы прежняго времени стремились подвести служебныя отношенія подъ понятіе тѣхъ или другихъ видовъ договора [2]). Конечно, въ назначеніи на должность можно различить элементы двухсторонняго акта—сообщенія должности и принятія ея, ибо современное государство не примѣняетъ къ гражданской службѣ начала повинности, отъ которой нельзя было бы отказаться [3]). Но двухсторонность этого акта не даетъ права заключать о его частно-гражданскомъ характерѣ. Назначеніе на должность не влечетъ за собою простого обмѣна услугъ между лицомъ назначившимъ и принявшимъ назначеніе. Назначенное лицо облекается извѣстною долею власти (imperium), которою оно пользуется отъ имени главы государства и для государства. Съ самаго начала онъ пріобрѣтаетъ значеніе органа цѣлаго политическаго союза. Поэтому приказъ о назначеніи разсматривается какъ спеціальный законъ (lex specialis), имѣющій свое самостоятельное содержаніе и влекущій за собою особыя послѣдствія.

---

[1]) Рӧнне, назв. соч., т. III, стр. 398 и слѣд.—Блунчли, назв. соч.—Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 27, 28. — Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 317. — Гротефендъ, назв. соч., стр. 695 и слѣд. — Вивьенъ, назв. соч., т. I, стр. 232.

[2]) Договорныя воззрѣнія на службу, господствовавшія у старыхъ юристовъ, объясняются тѣмъ, что самое различіе между правами частнымъ и публичнымъ не было проведено какъ слѣдуетъ. Старые юристы изощряли свою изобрѣтательность, стараясь найти, подъ какую именно форму договора можно подвести отношенія служебныя. Такъ, иные доказывали, что государственная служба можетъ быть подведена подъ договоръ mandatum; другіе разсматривали ее какъ locatio conductio operarum; третьи — какъ договоръ do ut facias и т. д. Ср. Шмиттеннеръ, назв. соч., стр. 507, примѣчаніе.

[3]) Рӧнне, тамъ же.

2. Въ отношеніяхъ служащаго должно различать два элемента: государственный, преобладающій, основной, и частный, добавочный.

Государственный элементъ обнаруживается въ самомъ отправленіи служащимъ своей должности. Права и обязанности служащаго, какъ лица должностного, имѣютъ вполнѣ публичный характеръ и опредѣляются исключительно соображеніями государственной пользы. Они не могутъ быть предметомъ купли-продажи и другихъ частныхъ сдѣлокъ [1]).

Частный элементъ обнаруживается въ томъ, что принадлежитъ служащему лично и, въ извѣстныхъ случаяхъ, можетъ быть защищенъ искомъ. Таковы: 1) его право на жалованье; 2) право на вознагражденіе за вредъ и убытки, понесенные имъ при исполненіи служебныхъ обязанностей; 3) право на пенсію.

3. Прекращеніе служебныхъ отношеній или видоизмѣненіе ихъ не можетъ быть подчинено обыкновеннымъ условіямъ частныхъ сдѣлокъ. Государственная власть, избирая пригодный для общественныхъ цѣлей органъ, обставляя назначеніе на должность извѣстными условіями, должна пользоваться и правомъ перемѣщенія, увольненія, исключенія изъ службы также подъ извѣстными условіями, обезпечивающими интересы государства. Должностное лицо не есть простой мандатарій правительства, судьба котораго можетъ зависѣть отъ личнаго усмотрѣнія назначившаго его лица. Интересъ государства требуетъ, чтобы самостоятельность каждаго служащаго, добросовѣстно исполняющаго свои обязанности по отношенію къ цѣлому, была обезпечена отъ административнаго произвола. Великое дѣло управленія потерпитъ существенный ущербъ, если лица, совѣстливо трудящіяся на пользу общую, будутъ смѣщаемы по несогласію ихъ личныхъ убѣжденій съ воззрѣніями своего непосредственнаго начальства. Произволъ въ перемѣщеніи, смѣнѣ и увольненіи должностныхъ лицъ исказитъ самое существо государственныхъ должностей. Изъ слугъ государства они сдѣлаются пассивными орудіями личной воли того или другого органа власти; вмѣсто установленій явятся слуги, напоминающіе худшія времена деспотизма.

§ 33. Изъ краткой характеристики служебныхъ отношеній можно

---

[1]) Положеніе это особенно ясно формулировано въ введеніи во французскую конституцію 1791 г.: „Il n'y a plus ni vénalité, ni hérédité d'aucun office public". Этимъ постановленіемъ отмѣнялась прежде существовавшая продажность государственныхъ должностей. Впрочемъ, это правило представляетъ нѣкоторыя исключенія. Такъ, во Франціи, при опредѣленіи на должности консуловъ, дается предпочтеніе (при соблюденіи другихъ условій) сыновьямъ этихъ чиновниковъ. Экзекуторы при судахъ могутъ уступать свои должности за вознагражденіе. Вивьенъ, назв. соч., т. I, стр. 182.

видѣть, къ какому разряду лицъ можетъ быть примѣнено названіе служащаго. Къ существеннымъ признакамъ этого понятія принадлежатъ:

а) Назначеніе или утвержденіе въ должности главою правительства или тѣмъ лицомъ, кому верховная власть делегировала это право [1]). Служащіе по необходимости входятъ въ составъ правительственнаго организма. Отсюда — особенно крѣпкая, преимущественная связь ихъ съ главою государства. Если всѣ подданные обязаны верховной власти вѣрностью и повиновеніемъ, то эта обязанность вдвойнѣ лежитъ на служащихъ [2]). Въ извѣстныхъ отношеніяхъ служащій, какъ органъ государства, противопоставляется прочимъ элементамъ общества. Служащіе составляютъ особый общественный классъ съ своими спеціальными правами и обязанностями.

Въ силу этихъ условій, къ разряду лицъ, находящихся на государственной службѣ, не могутъ быть причислены вообще всѣ лица, служащія органами другихъ общественныхъ организмовъ — церкви, общины и т. п. Характеръ службы въ этомъ случаѣ опредѣляется характеромъ должности [3]). Это начало проводится и въ нашемъ законодательствѣ, особенно по отношенію къ должностямъ, созданнымъ новѣйшими реформами. Такъ, должностнымъ лицамъ городского общественнаго управленія не присвояется правъ государственной службы [4]). То же должно замѣтить и относительно должностей земскаго и крестьянскаго управленій. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя выборныя лица пользуются правами государственной службы. Прежняя система сословнаго самоуправленія въ Россіи допускала смѣшеніе началъ общественной и правительственной службы. Таковъ въ особенности былъ характеръ службы по выбору отъ дворянскаго сословія. Должности, замѣщавшіяся (и отчасти нынѣ замѣщаемыя) по выбору отъ дворянства, имѣли двоякое значеніе. Однѣ изъ нихъ имѣли общее административное значеніе и потому должны были подчиниться главнѣйшимъ условіямъ государственной службы [5]). Другія, имѣя главнымъ своимъ предметомъ удовлетвореніе потребностей сословныхъ, въ то же время привлекались и на службу государству. Таковъ характеръ должностей предводителей дворянства, сохранив-

---

[1]) Рённе, назв. соч., т. III, стр. 406 и слѣд. — Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 315 и слѣд.

[2]) Въ этомъ и состоитъ значеніе особой присяги, приносимой служащими при поступленіи на службу. Шульце, тамъ же, стр. 313.

[3]) См. выше, I-й отдѣлъ.

[4]) Город. полож., ст. 99.

[5]) Объ этомъ будетъ сказано въ части III этого сочиненія.

шій понынѣ свое значеніе. Государственныя начала, примѣненныя съ большою силою къ службѣ по выбору дворянства, отразились и на службѣ по выбору отъ другихъ сословій. Въ другихъ странахъ, особенно въ Германіи, также существуетъ аналогическое явленіе, выражающееся въ различіи непосредственныхъ и посредственныхъ чиновниковъ (unmittelbare и mittelbare Beamten). Непосредственными называются чиновники, назначеніе которыхъ зависитъ прямо отъ правительства. Посредственными называются лица, избираемыя корпораціями или владѣльцами, главнымъ образомъ, для общественныхъ цѣлей, но призываемыя также и для отправленія государственныхъ обязанностей. Особенное сходство съ этими должностями представляютъ наши волостные старшины и сельскіе старосты.

б) Понятіе служащаго лица по общему правилу соединяется съ понятіемъ лица, занимающаго опредѣленную государственную должность; съ понятіемъ же должности соединяется осуществленіе одного изъ правъ государственнаго верховенства, по делегаціи главы государства [1]). Отсюда слѣдуетъ, что чиновникомъ въ тѣсномъ смыслѣ слова можетъ быть названо только лицо, получившее въ свое самостоятельное (подъ условіемъ отвѣтственности) завѣдываніе опредѣленную часть управленія. Служащее лицо есть власть, имѣющая право рѣшать (единолично или коллегіально) извѣстные вопросы въ кругу своей компетенціи. Поэтому:

α) должностныя лица отличаются отъ гражданъ, отбывающихъ въ пользу государства извѣстныя услуги на началахъ повинности (солдаты, присяжные засѣдатели и т. д.);

β) должностныя лица, въ собственномъ смыслѣ, должны быть отличаемы отъ лицъ, хотя призванныхъ къ исполненію служебныхъ обязанностей, но не занимающихъ извѣстной должности съ опредѣленною степенью власти. Таковы канцелярскіе чиновники, въ обширномъ смыслѣ. Они предназначены къ пассивному исполненію порученій высшихъ лицъ; обязанность ихъ ограничивается вспомоществованіемъ данному должностному лицу, исполненіемъ за него извѣстныхъ, обыкновенно механическихъ, работъ; они состоятъ при должности, но сами не представляютъ никакой должности. Нѣмецкіе юристы различаютъ между Staatsbeamten и Amtsgehilfen [2]). Различіе

---

[1]) Шульце, тамъ же, стр. 315: „Staatsbeamte sind die persönlichen Träger einer in einem Amte zusammengefassten und begrenzten obrigkeitlichen Funktion“.

[2]) Блунчли и Братеръ, *Staatswörterbuch*, т. IX, стр. 687 и слѣд. Въ Пруссіи гражданскіе чиновники раздѣляются на высшихъ и подчиненныхъ (Subalternbeamte). „Zu den letzteren“, говоритъ Рöнне, „gehören alle diejenigen Beamten,

между этими должностными лицами лежитъ въ природѣ ихъ правъ и обязанностей, а не въ іерархіи ихъ служебнаго положенія. Должностнымъ можетъ быть названо лицо, которому ввѣрена извѣстная доля правительственныхъ правъ для самостоятельнаго ихъ осуществленія, слѣдовательно, съ правомъ распоряженія и приказаній. Вспомогательные, канцелярскіе чиновники предназначены для исполненія формальныхъ работъ при должностномъ лицѣ (изготовленіе бумагъ, докладовъ и т. д.). Поэтому исправникъ есть должностное лицо, а чиновникъ министерства, какъ бы ни было высоко его служебное положеніе, есть чиновникъ канцелярскій. Это не мѣшаетъ чиновникамъ подчиненнымъ пользоваться правами государственной службы. Между чиновниками этого рода должно отличать: а) лицъ, предназначенныхъ для работъ, требующихъ умственнаго труда (изготовленіе докладовъ, предписаній и т. п.), и б) лицъ, предназначенныхъ къ физическому, такъ сказать, пассивному исполненію данныхъ предписаній [1]).

в) Служащія лица, входя въ составъ правительственнаго организма, дѣйствуютъ, въ принципѣ, по порученію главы государства, во имя котораго отправляется правосудіе, дѣйствуетъ администрація. Подъ соблюденіемъ извѣстныхъ законныхъ условій всѣ служащіе подчинены ему, обязаны исполнять его требованія, отправлять свою должность въ его духѣ [2]). Поэтому они отличаются отъ другихъ лицъ, также являющихся органами государства. Таковы народные представители. Депутаты нижней палаты и пэры служатъ государству, но не входятъ въ составъ правительственнаго организма. Они сами являются частью верховной власти. Въ конституціонныхъ монархіяхъ верховная власть отправляется королемъ и палатами. Ихъ контролю подлежатъ дѣйствія администраціи. Поэтому прерогативы, коими пользуются депутаты и пэры, по существу своему рѣзко отличаются отъ преимуществъ должностныхъ лицъ. Послѣднія пользуются особою защитою закона въ виду обезпеченія имъ бо̀льшей возможности отправлять свои обязанности. Законъ ограждаетъ ихъ

---

welche bloss gewisse formale und mechanische Geschäfte besorgen die zur Verwirklichung der amtlichen Funktionen als Mittel dienen, und die eben deshalb nirgends beschliessen oder materiell anordnen, sondern nur vollziehen, was und wie ihnen vorgeschrieben ist". Назв. соч., т. III, стр. 405.—См. также Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 18 и слѣд.—Гротефендъ, назв. соч., стр. 694 и слѣд.

[1]) Французскіе юристы дѣлятъ служащихъ на три разряда: autorités, employés и agents. Ср. Батби, назв. соч., стр. 38 и слѣд.: „Employés qui préparent les ordres, autorités qui les signent... agents qui les exécutent, voilà les trois catégories de fonctionnaires, qui constituent l'ensemble de notre administration". Ср. назв. статью г. Феро-Жиро въ *Dictionnaire de la politique* Блока, т. I, стр. 1009.

[2]) Шульце, назв. соч., т. I, стр. 311.

въ качествѣ органовъ государственной власти. Депутаты и пэры пользуются особыми преимуществами въ качествѣ членовъ установленій, коимъ принадлежитъ государственная власть.

§ 34. Служебное положеніе и характеръ службы всѣхъ органовъ государственной власти представляютъ нѣкоторыя общія черты. Тѣмъ не менѣе изъ существа нѣкоторыхъ задачъ государства, изъ природы отдѣльныхъ функцій власти, вытекаетъ необходимость разграничить отдѣльные роды и виды государственной службы, подчинивъ каждый изъ нихъ особымъ условіямъ.

Съ развитіемъ правильныхъ началъ администраціи въ современныхъ государствахъ Европы установилось различіе:

а) Между военною и гражданскою службою. Армія составляетъ совокупность лицъ, по необходимости подчиненныхъ спеціальнымъ законамъ, вызваннымъ требованіями особо строгой дисциплины въ войскѣ. Военнослужащіе вообще поставлены въ особое юридическое положеніе, сравнительно съ гражданскими чиновниками. Строгое раздѣленіе службы военной и гражданской въ Россіи относится ко времени Петра Великаго, т.-е. къ 1716 г., когда изданъ былъ знаменитый воинскій уставъ [1]). Различіе это установлено въ двухъ отношеніяхъ: 1) служащіе въ войскѣ вообще подчинены спеціальнымъ законамъ; 2) установленъ особый порядокъ прохожденія чиновъ въ войскѣ, при чемъ явилось и различіе между чинами военными и гражданскими. Послѣднее различіе установлено окончательно табелью о рангахъ [2]). Затѣмъ въ законодательствѣ нашемъ установилось постепенно общее правило, что должности военныя не должны быть соединяемы съ должностями гражданскими [3]).

б) Европейскія законодательства, въ особенности германскія, проводятъ различіе между судебными и несудебными должностными лицами. Существо судебныхъ должностей требуетъ бо́льшей самостоятельности и независимости лицъ, ихъ занимающихъ. Несмѣняемость судей, провозглашенная большинствомъ европейскихъ законодательствъ, не можетъ быть примѣнена къ должностямъ административнымъ. Впрочемъ, къ числу судебныхъ иногда причисляются лица, не занимающія должностей по этой части [4]). Въ Россіи различіе между судебными и несудебными должностями, слѣдовательно,

---

[1]) П. С. З. № 3006.

[2]) См. выше.

[3]) Многочисленныя исключенія см. въ ст. 169 т. III Св. Зак., уст. о служб. гражд.

[4]) По ст. 98 прусской конституціи гражданскіе чиновники, не принадлежащіе къ судебному вѣдомству, также должны быть ограждены отъ произвольныхъ мѣръ.

и службою по той и другой части, установилось съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 года [1]).

При разсмотрѣніи отдѣльныхъ началъ государственной службы должно имѣть въ виду: 1) способы вступленія на службу; 2) порядокъ прохожденія службы; 3) обязанности служащихъ; 4) права служащихъ; 5) прекращеніе служебныхъ отношеній. Согласно этимъ вопросамъ и будутъ расположены послѣдующія главы этого отдѣла.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О поступленіи на службу.

§ 35. Русское законодательство, въ принципѣ, не различаетъ вступленія на службу отъ занятія опредѣленной государственной должности. Ст. 150 т. III, уст. о служб. гр., гласитъ: „опредѣленіе къ должностямъ имѣетъ два вида: 1) первоначальное, при самомъ принятіи въ службу, и 2) при перемѣщеніи отъ одной должности къ другой и т. д.". Такимъ образомъ предполагается, что опредѣленіе къ должности имѣетъ мѣсто при самомъ „принятіи на службу". Этотъ взглядъ можно бы признать совершенно правильнымъ, если бы 1) въ законодательствѣ нашемъ было опредѣлено понятіе должности; при отсутствіи же точнаго опредѣленія этого предмета подъ именемъ должности весьма часто разумѣется совокупность чисто вспомогательныхъ и пассивныхъ обязанностей; 2) если бы самимъ закономъ не былъ созданъ классъ канцелярскихъ служителей, не имѣющихъ никакой должности. Самъ законъ именуетъ ихъ особымъ званіемъ [2]). Вслѣдствіе этихъ обстоятельствъ мы должны различить означенные выше моменты: вступленіе на службу не совпадаетъ съ опредѣленіемъ къ должности. Мы будемъ говорить прежде всего объ условіяхъ вступленія на службу вообще.

§ 36. Право поступленія на государственную службу въ западной Европѣ вообще обставлено слѣдующими условіями:

1. Оно принадлежитъ каждому природному подданному государства, безъ различія происхожденія [3]) и вѣроисповѣданія [4]). По

---

[1]) См. общее учрежд. суд. уст., ст. 200—248.

[2]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 32 и слѣд.

[3]) Это и слѣдующее за тѣмъ правило опредѣляются конституціонными законами западно-европейскихъ державъ. Во Франціи это начало признано еще конституціею 1791 года (titre I, 1°). Ср. конституцію Бельгійскую, ст. 6, Швейцарскую, ст. 4, Прусскую, ст. 4, Австрійскій осн. зак., I, ст. 3, Нидерландскую, ст. 6, Итальянскую, ст. 24 и т. д.

[4]) Ср. предыдущ. примѣчанія и Вивьена, назв. соч., т. I, стр. 182.—Рённе, назв. соч., т. III, стр. 418. Здѣсь же и ограниченіе этого правила.

общему правилу, не допускаются къ занятію государственныхъ должностей иностранцы [1]), хотя это правило допускаетъ исключенія. Самое видное изъ этихъ исключеній допущено въ области ученой и учебной [2]). Впрочемъ, исключеніе иностранцевъ въ настоящее время должно понимать въ томъ смыслѣ, что занятіе государственной должности требуетъ перемѣны подданства. Иностранный уроженецъ можетъ занять должность, но ipso jure онъ дѣлается подданнымъ державы, на службу которой онъ поступилъ [3]).

2. Поступленіе на службу съ правомъ занятія всякихъ должностей принадлежитъ преимущественно лицамъ мужского пола. Лица женскаго пола допускаются къ занятію: а) нѣкоторыхъ спеціальныхъ должностей или б) должностей общихъ, но опредѣленнаго только класса [4]).

3. Поступающій на службу долженъ обладать гражданскою честью. Лица, по суду ограниченныя въ своихъ правахъ за преступленія или подпавшія несостоятельности, конечно, не могутъ пользоваться довѣріемъ государства [5]).

4. Отъ поступающихъ на службу требуется опредѣленный возрастъ. Сроки возраста различаются по природѣ должности и качеству службы. Впрочемъ, общій срокъ гражданскаго совершеннолѣтія не есть необходимое условіе для поступленія на службу.

5. Желающій поступить въ гражданскую службу тамъ, гдѣ признано начало всеобщей воинской повинности, обязанъ предварительно отбыть ее.

§ 37. Условія происхожденія, пола, возраста и т. д. могутъ быть названы общими условіями обладанія или пользованія всякими гражданскими правами, въ томъ числѣ и поступленія на службу. Но, кромѣ того, государство требуетъ отъ лицъ, желающихъ сдѣлаться его органами, доказательствъ способности къ службѣ, доказательствъ спеціальной къ ней подготовки. Государство, желающее

---

[1]) Вивьенъ, тамъ же, стр. 183 и слѣд. — Рённе, тамъ же, стр. 416 и слѣд.

[2]) См. предыдущ. прим.—Вивьенъ съ нѣкоторою гордостью говоритъ: „jamais la science et le génie n'ont eu besoin de lettres de naturalité dans un pays qui met sa gloire à les honorer" (стр. 184).

[3]) Ср. Германскій законъ о натурализаціи (1870 г.), ст. 9.

[4]) Во Франціи женщины допускаются къ занятію должностей по почтовому управленію. По другимъ вѣдомствамъ — къ должностямъ, которыхъ доходы не превышаютъ 2.000 фр. Конечно, должности по учебной части не идутъ въ счетъ.

[5]) Рённе, тамъ же, стр. 416.—Вивьенъ, тамъ же, стр. 184.—Шульце, назв. соч., т. I, стр. 319.

имѣть просвѣщенныхъ дѣятелей во всѣхъ отрасляхъ администраціи, само доставляетъ средства приготовленія къ отдѣльнымъ видамъ службы. Наиболѣе полную и разнообразную систему условій представляютъ въ этомъ отношеніи Германія и французское законодательство.

I. Главное условіе для занятія государственныхъ должностей есть общее и спеціальное образованіе, доказанное по особымъ испытаніямъ. Система испытаній въ Пруссіи введена еще Фридрихомъ-Вильгельмомъ I (1713—1740 г.). Его считаютъ дѣйствительнымъ организаторомъ гражданской службы. Начало, установленное Фридрихомъ-Вильгельмомъ, принято и въ общее земское уложеніе. Отсюда оно перешло и въ другія германскія законодательства. Испытаніе имѣетъ форму государственнаго экзамена (Staatsexamen); ему должны предшествовать: а) теоретическія занятія въ учебныхъ заведеніяхъ и б) практическія занятія при государственномъ установленіи. Производство испытанія ввѣряется особымъ экзаменаціоннымъ коммиссіямъ, составленнымъ какъ изъ профессоровъ университетовъ, такъ и правительственныхъ должностныхъ лицъ.

Это общее начало примѣняется различно въ отдѣльныхъ отрасляхъ службы. Здѣсь должно имѣть въ виду: 1) поступленіе на службу по судебному вѣдомству; 2)—по вѣдомству административному вообще и 3)—по нѣкоторымъ спеціальнымъ отраслямъ администраціи.

1. Наиболѣе строгія условія поставлены для службы по судебному вѣдомству. Производство испытаній лицамъ, желающимъ занять судебныя должности, есть, согласно ст. 90 прусской конституціи, непремѣнная обязанность правительства: никто не можетъ быть допущенъ на службу по судебному вѣдомству, если онъ предварительно не докажетъ своихъ способностей къ ней и надлежащихъ свѣдѣній [1]). Конечно, это правило касается только высшихъ, т.-е. судейскихъ должностей (Richteramt). По закону 6 мая 1869 года [2]), отъ лица, желающаго занять судейскую должность, требуется трехлѣтнее пребываніе въ одномъ изъ университетовъ и два экзамена. Первый экзаменъ производится при апелляціонномъ судѣ [3]); онъ имѣетъ теоретическій характеръ. Лицо, выдержавшее

---

[1]) „Zu einem Richteramte darf nur der berufen werden, welcher sich zu demselben nach Vorschrift der Gesetze befähigt hat“.

[2]) Рӧнне, тамъ же, стр. 420 и слѣд.

[3]) Члены экзаменаціонныхъ коммиссій при апелляц. судахъ назначаются министромъ юстиціи по представленію президента суда, срокомъ на одинъ годъ. Они избираются изъ членовъ суда, прокуроровъ, адвокатовъ и профессоровъ.

первый экзаменъ, получаетъ званіе референдарія. Между первымъ и вторымъ экзаменомъ должно пройти четыре года, въ теченіе которыхъ референдарій долженъ пріобрѣсти необходимую практическую опытность. Второй экзаменъ (grosse Staatsprüfung), имѣющій какъ теоретическій, такъ и практическій характеръ, производится общею для всего королевства судебно-экзаменаціонною коммиссіею (Justizprüfungskommission). Выдержавшій это испытаніе получаетъ званіе ассессора [1]).

2. Въ дѣлѣ назначенія на административныя должности правительству предоставлена бóльшая свобода. Конституція не ограничиваетъ здѣсь его права, какъ она дѣлаетъ это по отношенію къ судебнымъ должностямъ [2]). Условія опредѣленія на должности по администраціи были сравнительно легче до изданія закона 1879 г. [3]).

3. Особыя правила существуютъ: а) для занятія должностей по нѣкоторымъ спеціальнымъ отраслямъ администраціи—по части медицинской, архитекторской, лѣсной, горной и т. д. [4]); б) для занятія низшихъ должностей по всѣмъ частямъ администраціи [5]).

---

[1]) Рönne, тамъ же, стр. 419 и слѣд.; ср. также общегерманскій законъ о судоустройствѣ, § 2.

[2]) Въ этомъ отношеніи, напримѣръ, Виртембергская конституція пошла дальше Прусской. Ст. 44 гласитъ: „Niemand kann ein Staatsamt erhalten, ohne zuvor gesetzmässig geprüft und für tüchtig erkannt zu sein.

[3]) Въ Пруссіи они были опредѣлены регулятивомъ 1846 года, дѣйствовавшимъ до изданія въ 1879 г. особаго закона по этому предмету, подъ названіемъ „Gesetz, betreffend die Befähigung für den *höheren* Verwaltungsdienst. Vom 11 März 1879“. На основаніи этого закона: 1) трехлѣтнее изученіе юридическихъ и административныхъ наукъ въ университетѣ сдѣлано необходимымъ условіемъ для занятія высшихъ административныхъ должностей; 2) лицо, желающее получить право на занятіе админ. должностей, должно сдать первый юридическій экзаменъ и пробыть два года при *судебномъ* учрежденіи; 3) лицо, удовлетворившее этимъ условіямъ, назначается *референдаріемъ* окружнаго управленія; 4) послѣ *двухъ лѣтъ* занятій по этому званію, онъ допускается къ новому испытанію, устному и письменному; 5) выдержавшій испытаніе назначается ассессоромъ и признается способнымъ къ занятію высшихъ административныхъ должностей. Итакъ, означенный законъ устанавливаетъ *три* условія: 1) занятіе юридическими и политическими науками въ университетахъ; 2) срокъ предварительныхъ занятій судебно-административною практикою (стажъ), полагаемыхъ въ 4 года; 3) два испытанія: предварительное, при поступленіи на испытаніе, и окончательное, по истеченіи срока испытанія.

[4]) Порядокъ испытаній для лѣсной части опредѣленъ регулят. 1864 года. Требуется три экзамена. По строительной части (регулят. 1849 года) требуется два экзамена. По части медицинской (правила 1869 года) назначается одно общее испытаніе, независимо отъ спеціальныхъ испытаній для отдѣльныхъ частей медицинскаго управленія. Сложныя условія назначены (регламентъ 1863 г.) для части горной, гдѣ служащіе выдерживаютъ три экзамена. Не менѣе сложны испытанія и по части почтоваго и телеграфнаго управленія.

[5]) Ср. Рönne, тамъ же, стр. 432 и слѣд.

II. Во Франціи совокупность условій, требуемыхъ отъ желающаго поступить на службу, весьма разнообразна и не сведена къ началамъ, достаточно общимъ.

По замѣчанію Вивьена, только войско, управленіе путей сообщенія (ponts et chaussées), горное и народнаго просвѣщенія имѣютъ хорошо организованный новиціатъ. Финансовая администрація de facto дѣлаетъ старательный выборъ между кандидатами на должность; но правила этого выбора не опредѣлены общимъ закономъ. Практика финансоваго управленія основывается единственно на министерскихъ циркулярахъ, часто противорѣчащихъ другъ другу [1]). Поступленіе на службу дипломатическую и административную въ собственномъ смыслѣ не опредѣляется правилами даже административнаго характера. Сама судебная служба не обставлена достаточно строгими условіями [2]).

Отрасли администраціи, наиболѣе обезпеченныя хорошимъ контингентомъ служащихъ [3]), поддерживаются спеціальными школами [4]), дающими молодежи необходимыя для каждой части свѣдѣнія, и конкурсами, опредѣляющими сравнительное достоинство учениковъ, кончившихъ курсъ [5]). Для занятія судебныхъ должностей вообще требуется дипломъ на званіе лиценціата юридическихъ наукъ [6]). Подобные же дипломы требуются и по нѣкоторымъ другимъ (немногимъ, впрочемъ) частямъ управленія. Наконецъ, въ остальныхъ частяхъ требованіе предварительной теоретической подготовки замѣняется подготовкою практическою, предварительными занятіями при томъ или другомъ установленіи (stage). Молодые люди, допущенные къ такимъ занятіямъ, въ разныхъ вѣдомствахъ носятъ разныя названія. Они называются учениками [7]), аудиторами [8]), сверхштатными [9]), причисленными [10]) и т. д.

§ 38. Сравнивая обѣ системы, французскую и германскую [11]),

---

[1]) Назв. соч., т. I, стр. 194 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 195: „l'entrée de la magistrature elle-même n'est garantie par aucune précaution suffisante.

[3]) Управленіе путей сообщенія, горное и войско.

[4]) Сюда относятся политехническая школа, С.-Сирская и нѣкоторыя спеціальныя заведенія.

[5]) Вивьенъ, тамъ же, стр. 187.

[6]) Тамъ же, стр. 191.

[7]) Управленія консульствъ, телеграфовъ.

[8]) Бывшій государственный совѣтъ.

[9]) Разныя центральныя учрежденія.

[10]) Мин. внутр. дѣлъ.

[11]) Въ *Англіи* и *Америкѣ* служба не представляется настолько организованною, какъ во Франціи и Германіи. Несмотря на многочисленный персоналъ слу-

нельзя не замѣтить, что послѣдняя придаетъ больше значенія предварительному общему образованію лицъ, желающихъ занять государственныя должности. Система университетскаго образованія въ соединеніи съ системою государственныхъ экзаменовъ создали въ Германіи то просвѣщенное чиновничество, которое умѣло быть не только полезною административною силою, но и полезнымъ политическимъ элементомъ. Конечно, воспроизведеніе германской системы въ другихъ странахъ требуетъ многихъ условій. Одни государственные экзамены не дадутъ добрыхъ плодовъ. Въ самой Германіи они подаютъ поводъ ко многимъ жалобамъ. Германская система важна именно тѣмъ, что она не знаетъ ни привилегированныхъ учебныхъ заведеній, ни излишняго числа практическихъ школъ. Общій, довольно высокій уровень образованія обязателенъ для всѣхъ и, при содѣйствіи многочисленныхъ гимназій и университетовъ [1]), почти всѣ лица, готовящіяся къ службѣ, достигаютъ его. Требованіе теоретической подготовки не исключаетъ и подготовки практической. Второй, большой государственный экзаменъ имѣетъ мѣсто только послѣ извѣстнаго числа лѣтъ практики при данномъ установленіи.

§ 39. Русское законодательство содержитъ въ себѣ начала самыя противоположныя. Съ одной стороны, оно признаетъ принципъ, по которому поступленіе на службу есть исключительное право нѣкоторыхъ привилегированныхъ состояній; съ другой, оно смягчаетъ эти устарѣлые взгляды, покоящіеся на не менѣе устарѣломъ раздѣленіи сословій, условіями образованія. Что послѣднія условія установлены именно ради смягченія сословныхъ привилегій, видно изъ тона ст. 5 т. III Св. Зак., уст. о службѣ. гр. „Запрещеніе, въ ст. 4 постановленное“, говоритъ эта статья, „оставляется безъ дѣйствія, и лица, въ оной означенныя, получаютъ право вступать въ гражданскую службу: 1) когда кто изъ нихъ по мѣсту воспитанія своего пріобрѣтетъ право на классный чинъ, или вообще окончитъ курсъ ученія въ такомъ заведеніи, изъ котораго, на основаніи сего устава (ст. 61—149), дозволено принимать въ службу независимо отъ рода и званія;

жащихъ, замѣщеніе должностей разсматривалось какъ право партіи, достигшей господства въ парламентѣ (патронатъ). Только въ послѣднее время Англія обратилась къ системѣ экзаменовъ и конкурсовъ для предварительной оцѣнки аспирантовъ на административныя должности.

[1]) Въ Германской имперіи 20 университетовъ съ 13.765 студентами и 1.505 профессорами, 10 политехническихъ школъ, 318 классическихъ гимназій, 214 прогимназій и латинскихъ школъ (Lateinschulen), 14 реальныхъ гимназій, 167 реальныхъ училищъ. Кольбъ (Kolb), *Handbuch der vergleichenden Statistik*, 7 изд., стр. 60 и слѣд.

2) когда кто пріобрѣтетъ узаконеннымъ порядкомъ ученую или академическую степень". Такимъ образомъ, по смыслу статьи 5, образованіе конкурируетъ съ привилегіей. Затѣмъ изъ дальнѣйшихъ постановленій оказывается, что законодательство даетъ преимущество лицамъ, получившимъ образованіе. Съ дипломомъ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній соединяется право на классный чинъ. Наконецъ, въ иныхъ случаяхъ, законодательство даетъ лицу, обладающему извѣстнымъ дипломомъ, право не только на чинъ, но и на преимущественное занятіе извѣстныхъ должностей [1]). При такихъ началахъ систематическое изложеніе условій поступленія на службу представляетъ большія затрудненія и требуетъ значительныхъ оговорокъ. Мы разсмотримъ здѣсь: 1) общія условія, требуемыя отъ лица, поступающаго на службу; 2) условія спеціальныя; 3) особенныя условія для нѣкоторыхъ видовъ службы.

§ 40. Право поступленія на службу обусловливается:

1. Подданствомъ Россіи. По общему правилу, выраженному въ статьѣ 4 т. III, уст. о служб. гр., иностранцы [2]) не могутъ быть принимаемы на службу. Исключенія изъ этого правила установлены, главнымъ образомъ, для ученой части. По ст. 47, запрещеніе принимать въ государственную службу иностранцевъ не распространяется на ученую часть [3]). Равнымъ образомъ иностранцы, выдержавшіе экзаменъ въ наукахъ и удостоенные медицинскихъ и аптекарскихъ званій. могутъ быть принимаемы по учебной и искусственнымъ частямъ въ дѣйствительную службу, по принятіи присяги на вѣрность служенія [4]).

Наконецъ, иностранцы—механики, мастера, художники и вообще свѣдущіе въ горнозаводскомъ, соляномъ и монетномъ дѣлѣ,—могутъ быть принимаемы на службу по искусственной части этихъ вѣдомствъ, но не иначе, какъ по усмотрѣнію подлежащаго министра, который, кромѣ того, обязанъ доводить объ этомъ распоряженіи до свѣдѣнія комитета министровъ [5]).

---

[1]) Напримѣръ, по судебному вѣдомству.

[2]) Запрещается принимать въ гражданскую службу: 1) иностранцевъ...

[3]) Иностранцы могутъ быть опредѣляемы: 1) въ должности преподавателей въ училище Правовѣдѣнія, въ Александровскій лицей и другія учебныя заведенія; 2) въ разныя должности при академіи наукъ; 3) въ должности хранителей музеевъ, смотрителей клиническихъ институтовъ, механиковъ и лаборантовъ при университетахъ и т. д. Подробное исчисленіе означенныхъ должностей см. въ ст. 50 тома III, уст. о служб. гр. Также узаконенія 1870 г. мая 12 (48.345), 1871 года мая 4 (уставъ главной физич. обсерваторіи), § 9.

[4]) Уст. о служб. гр., ст. 186. Присяга на вѣрность службы, приносимая иностранцами, отличается отъ общей формы присяги тѣмъ, что изъ послѣдней исключаются слова „своему истинному и природному" (Всемилостивѣйшему Государю Императору).

[5]) Собр. узак. 1873 года, № 1304.

2. Обладаніемъ гражданскою честью. Не говоря уже о томъ, что лишеніе всѣхъ правъ состоянія влечетъ за собою утрату права вступать на государственную службу [1]), то же послѣдствіе имѣетъ: а) потеря всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, какъ лично, такъ и по состоянію присвоенныхъ осужденному [2]); б) потеря нѣкоторыхъ личныхъ правъ и преимуществъ [3]). Независимо отъ уголовныхъ наказаній, лишеніе права поступать на государственную службу въ теченіе нѣкотораго времени является послѣдствіемъ выхода изъ духовнаго званія [4]) или исключенія изъ него [5]). Судебные уставы, равно какъ и положенія о выборахъ на общественныя должности, признаютъ препятствіемъ къ опредѣленію на службу: исключеніе изъ общества и дворянскихъ собраній по ихъ приговорамъ [6]), несостоятельность и расточительность [7]). Причетники, исключенные изъ духовнаго званія за пороки, вовсе не принимаются на службу [8]).

3. Достиженіемъ опредѣленнаго возраста. Начало дѣйствительной службы считается съ того времени, какъ служащему минетъ 16 лѣтъ. Но причисленіе къ гражданскому вѣдомству дозволяется по достиженіи 14 лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы недостающіе годы не шли въ счетъ дѣйствительной службы [9]).

4. Поломъ. По общему правилу въ гражданскую службу могутъ быть принимаемы только лица мужского пола. Лица женскаго пола принимаются на службу, главнымъ образомъ, по учебному вѣдомству [10]). Немногочисленныя изъятія существуютъ и по другимъ вѣдомствамъ [11]).

5. Различіе вѣроисповѣданія и племени, по точному смыслу ст. 2 тома III, уст. о службъ. гр., не должно составлять препятствія къ опредѣленію на службу. Тѣмъ не менѣе до послѣдняго времени существовали строгія ограниченія относительно евреевъ [12]). Они смягчались мало-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 22 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 43, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 50.

[4]) Св. Зак., т. IX, ст. 370; т. III, уст. о службъ. гр., ст. 10.

[5]) Уст. о службъ. гр., ст. 10.

[6]) Земск. полож., ст. 17, п. 6. Город. полож., ст. 18, п. 5.

[7]) Земск. полож., ст. 17, п. 5. Т. II, изд. 1857 г., ст. 18, п. 4.

[8]) Уст. о службъ. гр., ст. 11.

[9]) Тамъ же, ст. 13 и 14. Впрочемъ, послѣднее ограниченіе не распространяется на малолѣтнихъ пѣвчихъ, увольняемыхъ изъ придворной капеллы за спаденіемъ голосовъ.

[10]) По вѣдомству учебныхъ заведеній Императрицы Маріи и другихъ женскихъ учебныхъ заведеній.

[11]) Напримѣръ, по счетной и другимъ частямъ IV Отдѣленія Собств. Е. И. В. Канцеляріи, по телеграфному вѣдомству и т. д.

[12]) Св. Зак., т. III, уст. о службъ. гр., ст. 59 по прод. 1863 и 1868 гг.

по-малу. Въ 1861 году дозволено евреевъ, имѣющихъ дипломы на ученыя степени доктора медицины и хирургіи, или доктора медицины, равно дипломы на ученыя степени доктора, магистра и кандидата, допускать въ службу по всѣмъ вѣдомствамъ, безъ ограниченія ихъ чертою осѣдлости [1]). Та же льгота сдѣлана и для евреевъ-врачей, хотя бы они и не имѣли высшей ученой степени.

6. Съ введеніемъ всесословной воинской повинности поступленіе на государственную службу обусловливается отбытіемъ въ установленномъ порядкѣ этой повинности [2]).

7. Особыя ограниченія установлены для незаконнорожденныхъ. Именно подкидыши, непомнящіе родства и незаконнорожденные, хотя бы они были воспитаны дворянами, могутъ быть принимаемы въ службу при слѣдующихъ условіяхъ: 1) если они были предварительно записаны въ податное состояніе и потомъ уволены изъ него, 2) если они кончили курсъ въ учебномъ заведеніи, аттестатъ котораго даетъ право на поступленіе въ службу [3]).

§ 41. Особенными условіями для поступленія въ службу являются происхожденіе и образованіе. Законодательство наше различаетъ два разряда лицъ: одни пользуются правомъ вступать на государственную службу въ силу своего происхожденія. Другія лишены этого права и могутъ пріобрѣсти его только путемъ образованія. Условіе образованія играетъ въ нашемъ законодательствѣ троякую роль: а) оно открываетъ доступъ на службу лицамъ, не имѣющимъ этого права по своему происхожденію; б) оно сообщаетъ всѣмъ лицамъ, получившимъ его, нѣкоторыя преимущества при поступленіи на службу вообще и в) нѣкоторые виды образованія должны сообщать лицамъ, получившимъ его, преимущественное право занимать извѣстныя должности.

§ 42. Происхожденіе открываетъ доступъ на службу прежде всего дворянству. Хотя жалованныя грамоты Петра III и Екатерины II освободили дворянство отъ обязательной службы, но законодательство наше продолжаетъ смотрѣть на дворянство какъ на сословіе, по преимуществу призванное къ государственной службѣ. Оно неоднократно и настойчиво выражаетъ этотъ взглядъ какъ

---

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 59, примѣч. 3-е, по прод. 1868 г. Означенныя лица могутъ вступать въ медицинскую службу по вѣдомствамъ мин. народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ. Впрочемъ, по вѣдомству внутреннихъ дѣлъ евреи-врачи могутъ поступать въ службу повсемѣстно, кромѣ двухъ столицъ съ ихъ губерніями. Ср. нынѣшнюю ст. 56.

[2]) Право на поступленіе въ службу дается лицамъ, состоящимъ въ запасѣ. Уст. о воинск. пов., ст. 28.—Уст. о служб. гр., ст. 8.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 12.

въ III, такъ и въ другихъ томахъ свода законовъ [1]). Поэтому дворяне потомственные и дѣти личныхъ дворянъ имѣютъ преимущественное право поступленія на службу. Затѣмъ, означенная привилегія распространена и на другіе разряды лицъ [2]). Но эта привилегія имѣетъ свои границы и представляетъ нѣкоторыя исключенія.

1. Лица, поступающія на службу по одному праву происхожденія, не избавлены отъ требованій умственнаго ценза. Если они не имѣютъ аттестатовъ учебныхъ заведеній, или кончили курсъ только въ низшихъ училищахъ, они подвергаются предварительному испытанію, на которомъ обязаны доказать, что имъ извѣстны основанія грамматики и ариѳметики [3]). Затѣмъ эти лица при поступленіи на службу зачисляются въ нее только съ званіемъ канцелярскихъ служителей [4]).

2. Ст. 4 т. III, уст. о служб. гр., положительно воспрещаетъ принимать на службу лицъ, не названныхъ въ ст. 3. Главнымъ образомъ, это ограниченіе касается податныхъ классовъ [5]). Тѣмъ не менѣе лица изъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 19.

[2]) Именно по праву происхожденія, кромѣ потомственныхъ дворянъ, имѣютъ право поступать въ службу:

1) Сыновья личныхъ дворянъ.

2) Сыновья офицеровъ и чиновниковъ, получившихъ по чинамъ личное почетное гражданство.

3) Сыновья финляндскихъ чиновниковъ не изъ дворянъ, занимающихъ въ Финляндіи классныя должности.

4) Сыновья священниковъ, дьяконовъ и церковныхъ причетниковъ православнаго и армяно-грегоріанскаго исповѣданій, также сыновья евангелическо-лютеранскихъ и реформатскихъ пасторовъ.

5) Сыновья коммерціи совѣтниковъ и купцовъ 1-й гильдіи.

6) Сыновья художниковъ и ученыхъ, не имѣющихъ классныхъ чиновъ.

7) Сыновья уѣздныхъ, приходскихъ и домашнихъ учителей.

8) Сыновья канцелярскихъ служителей, лекарскихъ учениковъ и курьеровъ, если послѣдніе могутъ имѣть право на полученіе класснаго чина.

9) Сыновья разныхъ служащихъ по придворному вѣдомству или причисленныхъ къ нему.

10) Лица, принадлежащія къ привилегированнымъ сословіямъ въ племенахъ осетинскихъ и въ Кутаисской губерніи.

11) Всѣ тавады и бывшіе владѣтельскіе и церковные азнауры Мингреліи (вошедшей въ составъ Кутаисской губ.). Тамъ же, ст. 3.

[3]) Тамъ же, ст. 17.

[4]) Тамъ же, ст. 32 и слѣд.

[5]) Кромѣ лицъ податного состоянія, воспрещается принимать въ службу:

1) Купцовъ и дѣтей ихъ (кромѣ 1-й гильдіи).

2) Личныхъ почетныхъ гражданъ и дѣтей ихъ.

3) Сыновей неслужившихъ оберъ-офицерскихъ дѣтей, пользующихся по службѣ своихъ дѣдовъ званіемъ пот. поч. гражданъ.

податныхъ классовъ могутъ получить это право по образованію [1]). Затѣмъ имъ была открыта возможность службы по учебному вѣдомству [2]). Наконецъ, въ прошлое царствованіе нѣкоторымъ вѣдомствамъ разрѣшено принимать на службу лицъ всѣхъ сословій [3]). „Тѣ изъ сихъ лицъ, которыя не имѣютъ права поступать на государственную службу, пользуются, во время служенія, всѣми служебными преимуществами, присвоенными ихъ должностямъ, но въ чины не производятся" [4]).

Происхожденіе, имѣющее такое значеніе при поступленіи на службу, имѣетъ, какъ мы увидимъ ниже, сильное вліяніе и на прохожденіе ея. Если права происхожденія нейтрализируются, до извѣстной степени, правами образованія, то послѣднія, въ свою очередь, ослабляются правами происхожденія.

§ 43. Существо льготъ, даваемыхъ образованіемъ, состоитъ въ томъ, что лица, кончившія курсъ въ университетахъ, гимназіяхъ и равныхъ имъ учебныхъ заведеніяхъ, при поступленіи ихъ въ дѣйствительную службу утверждаются въ томъ классномъ чинѣ, на который имъ даютъ право ихъ ученая степень, званіе или аттестатъ заведенія [5]).

Изъ существа этой льготы обнаруживается и смыслъ ея. Законодательство наше не заключаетъ въ себѣ требованія, чтобы лица, вступающія на ту или другую отрасль службы, непремѣнно имѣли извѣстный уровень образованія [6]). Короче — законодательство наше не знаетъ умственнаго ценза, какъ общаго правила [7]). Образованіе даетъ только извѣстное преимущество лицамъ, получившимъ его; преимущество это выражается въ чинѣ, соединенномъ съ извѣстнымъ дипломомъ или аттестатомъ [8]). Историческій смыслъ этой привилегіи состоитъ въ стремленіи нашего законодательства привлечь общество къ высшему и среднему образованію. Въ прежнее

---

[1]) Тамъ же, ст. 5.

[2]) См. Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 60 и слѣд. по прод. 1868 года и нынѣшнюю ст. 49.

[3]) Исчисленіе этихъ должностей см. въ т. III, уст. о служб. гр., въ ст. 365, по прод. 1863, 1868, 1871 и 1872 гг., также собраніе узаконеній 1872 г., № 426 и 505; 1873 г., №№ 170, 444, 742. Главныя льготы установлены для желающихъ поступить въ вѣдомство министерства финансовъ, государственнаго контроля и телеграфнаго управленія. Ср. нынѣшнюю ст. 162.

[4]) Уст. о служб. гр., ст. 305.

[5]) Тамъ же, ст. 16.

[6]) Въ этомъ и состоитъ коренное отличіе нашей системы отъ принятыхъ въ Германіи началъ.

[7]) Исключеніе составляютъ главнымъ образомъ преподавательскія должности. Даже учебная администрація не подчинена условіямъ умственнаго ценза.

[8]) Тамъ же, ст. 61.

время эта мѣра, до извѣстной степени, достигала цѣли, ибо чины имѣли важное значеніе при занятіи должностей. Лица, имѣвшія дипломы, благодаря праву на чинъ, могли перегнать лицъ, не получившихъ образованія. Но врядъ ли разсматриваемая система имѣетъ такое значеніе въ настоящее время. Поднять умственный уровень служащихъ теперь можно только иными мѣрами. Необходимо дать условіямъ образованія смыслъ не льготы, а умственнаго ценза, необходимаго для каждаго, кто желаетъ поступить на ту или другую отрасль государственной службы.

Не устанавливая дѣйствительнаго умственнаго ценза, равнаго для всѣхъ, законодательство наше знаетъ только систему нѣкотораго предпочтенія. Такъ, по опредѣленію ст. 86 т. III, уст. о служб. гр., окончившіе полный курсъ въ гимназіяхъ... принимаются на службу предпочтительно тѣмъ, кои не обучались въ гимназіяхъ или другихъ, равныхъ по предметамъ преподаванія, заведеніяхъ. То же сказано объ уѣздныхъ училищахъ [1]). Но этотъ терминъ не имѣетъ достаточной юридической опредѣленности и силы; онъ содержитъ въ себѣ родъ совѣта начальству, принимающему на службу.

§ 44. При опредѣленіи размѣра льготъ, даваемыхъ образованіемъ, должно различать: 1) высшія учебныя заведенія и 2) среднія.

1. Къ первому разряду относятся: а) университеты, б) лицеи: Императорскій Александровскій, Демидовскій юридическій въ Ярославлѣ; в) военно-учебныя заведенія. Назначеніе классныхъ чиновъ при выпускѣ принадлежитъ самому учебному начальству, распредѣляющему ихъ сообразно успѣхамъ и отличіямъ каждаго воспитанника [2]). Воспитанники университетовъ получаютъ чины, соотвѣтственно ученой степени или званію, съ которыми они кончили курсъ.

По новому уставу Россійскихъ университетовъ (1884 года), студенты университетовъ, получившіе на окончательномъ испытаніи дипломъ первой степени, утверждаются, при поступленіи на службу, въ чинѣ X класса; получившіе дипломъ второй степени — въ чинѣ XII класса.

Прежняя степень—кандидата и званіе дѣйствительнаго студента сохранены для оканчивающихъ курсъ въ университетахъ варшавскомъ и дерптскомъ. При поступленіи на службу кандидаты, попрежнему, утверждаются въ чинѣ X, а дѣйствительные студенты—XII класса.

Равными правами съ воспитанниками университетовъ пользуются: а) воспитанники Демидовскаго юридическаго лицея въ Ярославлѣ;

---

[1]) Тамъ же, ст. 101.

[2]) Тамъ же, ст. 69, 81 и др.

б) воспитанники духовныхъ академій; в) лица, кончившія курсъ въ горномъ институтѣ; г) слушатели с.-петербургскаго лѣсного института; д) лица, кончившія курсъ въ Константиновскомъ межевомъ институтѣ и въ институтѣ гражданскихъ инженеровъ [1]).

Затѣмъ воспитанники университета, пріобрѣвшіе высшія ученыя степени, магистра и доктора, при поступленіи на службу получаютъ чины IX или VIII классовъ.

Александровскій лицей пользуется особыми привилегіями. Сообразно успѣхамъ, воспитанники его удостоиваются чиновъ IX, X и XII классовъ [2]). Наконецъ, нѣкоторыя военно-учебныя заведенія открываютъ доступъ въ гражданскую службу также съ классными чинами [3]).

2. Къ среднимъ учебнымъ заведеніямъ относятся гимназіи, реальныя училища и духовныя семинаріи.

Гимназіи даютъ своимъ воспитанникамъ права двоякаго рода. Ученики, кончившіе курсъ и награжденные, при выпускѣ, золотыми или серебряными медалями, при поступленіи на службу зачисляются въ нее съ XIV классомъ. Прочіе производятся въ первый классный чинъ въ сокращенные сроки, при чемъ принимается въ разсчетъ ихъ происхожденіе. Именно, воспитанники гимназій изъ дворянъ потомственныхъ производятся въ чинъ XIV класса чрезъ годъ; изъ дѣтей личныхъ дворянъ, купцовъ 1-й гильдіи, священнослужительскихъ [4])—чрезъ два года; изъ дѣтей канцелярскихъ служителей, ученыхъ и художниковъ — чрезъ четыре года [5]). Тѣ же права предоставляются и реальнымъ училищамъ [6]).

Воспитанники духовныхъ семинарій, кончившіе въ нихъ курсъ съ званіемъ студента, опредѣляются въ гражданскую службу, безъ различія состоянія, съ чиномъ XIV класса. Ученики же, не удостоенные званія студента, при поступленіи на службу производятся въ первый классный чинъ по ст. 309 уст. о служб. гр., т.-е. чрезъ два года [7]).

Наконецъ, правами на поступленіе въ общую государственную службу пользуются воспитанники уѣздныхъ и городскихъ училищъ и гатчинскаго сиротскаго института.

Свидѣтельство объ окончаніи курса уѣздныхъ училищъ даетъ

---

[1]) Съ тѣмъ отличіемъ, что для оканчивающихъ курсъ въ этихъ институтахъ установлены дипломы третьяго разряда, дающіе право на XIV классъ.

[2]) Тамъ же, ст. 81.

[3]) По правиламъ, изложеннымъ въ уставахъ этихъ заведеній.

[4]) Подробности см. въ главѣ о разрядахъ служащихъ.

[5]) Тамъ же.

[6]) Собр. узак. 1872 г. № 54, ст. 479, Уст. реальн. училищъ, ст. 95; Собр. узак. 1874 г., № 1, ст. 1.

[7]) 2-е П. С. З. 1871 г., № 49509.

право на поступленіе въ государственную службу съ званіемъ канцелярскихъ служителей, при чемъ они пользуются правами на производство въ первый классный чинъ по своему происхожденію. Именно, канцелярскіе служители перваго разряда производятся по выслугѣ двухъ лѣтъ, второго — по выслугѣ четырехъ лѣтъ; третьяго разряда, если они причислены къ почетному гражданству — восьми лѣтъ; если не причислены—десяти лѣтъ [1]).

Въ 1872 году Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта повелѣно постепенно обращать уѣздныя училища въ училища городскія, распространивъ на воспитанниковъ ихъ права училищъ уѣздныхъ. Преобразованіе это должно было начаться со второй половины 1874 года [2]).

Воспитанники гатчинскаго института, кончившіе курсъ въ институтской гимназіи, имѣютъ право поступать на службу, съ утвержденіемъ въ чинѣ XIV класса.

Особыя правила установлены для вѣдомствъ, предполагающихъ необходимость предварительнаго спеціальнаго образованія для служащихъ. Со введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864 г. въ числѣ этихъ вѣдомствъ первое мѣсто занимаетъ вѣдомство судебное.

До введенія уставовъ 1864 г. судебное вѣдомство также представляло нѣкоторую особенность въ томъ отношеніи, что оно имѣло (и нынѣ имѣетъ) свою спеціальную школу, именно, училище правовѣдѣнія [3]). Конечно, существованіе этого училища не исключало и для другихъ лицъ возможности опредѣляться на службу по судебному вѣдомству [4]). Но воспитанники училища пользовались и пользуются слѣдующими правами: 1) они, подобно воспитанникамъ Александровскаго лицея, выпускаются съ чинами IX, X или XII класса, смотря по успѣхамъ и поведенію [5]). 2) Они немедленно опредѣляются къ мѣстамъ по вѣдомству министерства юстиціи. Означеннымъ льготамъ соотвѣтствуютъ и извѣстныя обязанности воспитанниковъ училища. Именно своекоштные воспитанники обязаны прослужить по министерству юстиціи четыре года, а казеннокоштные — шесть лѣтъ [6]).

---

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 609, 610 и 612, по прод. 1872 г. Ср. нынѣшнія ст. 311 и слѣд. Къ уѣзднымъ училищамъ приравнены многія учебныя заведенія, особенно изъ учрежденныхъ въ послѣднее время.

[2]) Собр. узак. 1872 г., № 67, ст. 650.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 116 и слѣд.

[4]) Особенно при нераздѣленіи службы судебной отъ другихъ видовъ службы въ прежнее время.

[5]) Тамъ же, ст. 116.

[6]) Тамъ же, ст. 117.

Въ судебныхъ уставахъ уже обнаруживается стремленіе сдѣлать юридическое образованіе необходимымъ условіемъ для занятія судебныхъ должностей. Именно по ст. 202 учр. суд. уст. „должности предсѣдателей, товарищей предсѣдателей и членовъ судебныхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и судебныхъ слѣдователей, а равно чиновъ прокурорскаго надзора, оберъ-секретарей, секретарей и ихъ помощниковъ, замѣщаются не иначе, какъ изъ числа лицъ, имѣющихъ аттестаты университетовъ, или другихъ высшихъ учебныхъ заведеній, объ окончаніи курса юридическихъ наукъ, или о выдержаніи экзамена въ сихъ наукахъ, или же доказавшихъ на службѣ свои познанія по судебной части". Послѣдняя оговорка требуетъ нѣкотораго вниманія. Ст. 202 ставитъ на одну доску юридическое образованіе, полученное въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній, съ практическими свѣдѣніями, пріобрѣтенными на службѣ. Притомъ законъ не опредѣляетъ ни срока, въ теченіе котораго лицо можетъ „доказать" свои практическія познанія, ни самаго рода его дѣятельности. Судебному управленію, такимъ образомъ, открывается широкая возможность выбора, и необходимость юридическаго образованія, провозглашенная судебными уставами, можетъ оказаться фикціею. Замѣчательно, что законъ обставляетъ назначеніе членовъ судебныхъ учрежденій болѣе легкими условіями, чѣмъ право быть присяжнымъ повѣреннымъ. По ст. 354, отъ присяжныхъ повѣренныхъ требуется непремѣнно юридическое образованіе. Проф. Малышевъ, основываясь на оффиціальныхъ мотивахъ къ ст. 202, полагаетъ, что „послѣдняя альтернатива есть временная уступка, основанная на томъ, что при начертаніи судебныхъ уставовъ у насъ было недостаточно людей юридически образованныхъ" [1]). Но, во-первыхъ, означенная „альтернатива" изложена вовсе не въ видѣ „временной уступки", а въ качествѣ интегральной части общей статьи. Во-вторыхъ, нельзя признать правильнымъ взглядъ, „что у насъ не было достаточно людей юридически образованныхъ". Это доказывается уже тою трудностью, съ какою „юридически образованные люди" могутъ достигнуть мѣста по судебному вѣдомству. Если послѣдняя часть ст. 202 и есть „уступка" кому бы то ни было, то скорѣе лицамъ, не получившимъ юридическаго образованія.

Кромѣ вѣдомства юстиціи, многія отрасли нашей администраціи нуждаются въ должностныхъ лицахъ, спеціально подготовленныхъ къ дѣлу. Этой потребности удовлетворяютъ многочисленныя спеціальныя школы. Воспитанники означенныхъ училищъ получаютъ преимущественное право на занятіе должностей по своему вѣдомству.

---

[1]) См. Малышевъ, *Курсъ гр. суд.*, т. I, стр. 97 и слѣд.

Казеннокоштные воспитанники обязуются отслужить воспитавшему ихъ вѣдомству опредѣленное число лѣтъ [1]). Затѣмъ они могутъ поступить и въ общую гражданскую службу, съ правами, соотвѣтствующими ихъ аттестату.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Объ опредѣленіи къ должностямъ.

А. Власти, отъ коихъ зависитъ опредѣленіе.

§ 45. Отъ условій поступленія на службу вообще должно отличать условія опредѣленія къ должности, т.-е. сообщенія отъ государства права вѣдать извѣстную часть управленія на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ. Здѣсь должно разсмотрѣть вопросы: 1) о власти, которой принадлежитъ право назначать на должности; 2) объ условіяхъ, требуемыхъ отъ кандидата на должность; 3) о самомъ порядкѣ назначенія.

Всякая должность есть делегація верховной власти; всякое установленіе дѣйствуетъ именемъ Императорскаго Величества. Поэтому и назначеніе всѣхъ должностныхъ лицъ въ принципѣ принадлежитъ главѣ государства [2]). Но, конечно, верховная власть не можетъ непосредственно избирать должностныхъ лицъ всѣхъ степеней управленія; это было бы несогласно и съ мѣстными удобствами управленія, и съ требованіями служебной іерархіи; это было бы, наконецъ, физически невозможно. Поэтому начало назначенія по непо-

---

[1]) Спеціальныя учебныя заведенія, имѣющіяся въ настоящее время, суть:

А. Для приготовленія наставниковъ среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеній: 1) Императорскій историко-филологическій институтъ; 2) филологическій институтъ въ Нѣжинѣ (вмѣсто бывшаго лицея кн. Безбородки); 3) учительскіе институты; 4) учительскія семинаріи.

Б. Для горнаго управленія—горный институтъ.

В. Для межевой части—Константиновскій межевой институтъ, школа межевыхъ топографовъ и школа кавказскихъ межевщиковъ.

Г. Для части строительной и путей сообщенія: 1) строительное училище мин. вн. дѣл.; 2) институтъ инженеровъ путей сообщенія.

Д. Для лѣсного управленія и цѣлей сельскаго хозяйства: 1) Петровская земледѣльческая и лѣсная академія; 2) с.-петербургскій земледѣльческій институтъ; 3) уманьское училище земледѣлія и садоводства.

Е. Учебныя заведенія медицинскія, фармацевтическія и ветеринарныя.

Ж. По части художественной: Императорская академія художествъ и состоящее при „московскомъ художественномъ обществѣ" училище живописи, ваянія и зодчества.

З. По части коммерческой: московское и с.-петерб. коммерческія училища.

[2]) Осн. Зак., ст. 80.

средственному избранію и усмотрѣнію Верховной власти примѣняется только къ опредѣленному кругу лицъ. Затѣмъ оно видоизмѣняется тѣмъ, что: а) нѣкоторыя должности замѣщаются Верховною властью по представленію начальствъ отдѣльныхъ вѣдомствъ; б) нѣкоторыя должности замѣщаются самими начальствами по принадлежности; в) нѣкоторые роды службы допускаютъ и даже требуютъ выбора отъ корпораціи или рекомендацій; при чемъ право утвержденія остается за администраціею.

Начало непосредственнаго назначенія отъ Верховной власти примѣняется ко всѣмъ высшимъ должностямъ, т.-е. къ должностямъ первыхъ трехъ классовъ. Таковы: члены государственнаго совѣта [1]), сенаторы [2]), члены сvнода [3]), министры и главноуправляющіе, равно какъ и ихъ товарищи [4]), члены комитета министровъ и совѣта министровъ [5]), генералъ-губернаторы [6]) и т. д.

Начало назначенія Верховною властью, по представленію министровъ и главноуправляющихъ, примѣняется, главнымъ образомъ, къ должностямъ четвертаго класса. Сюда относятся: директоры департаментовъ въ министерствахъ [7]), оберъ-прокуроры сената и прокуроры судебныхъ палатъ [8]), равно какъ и ихъ товарищи [9]), губернаторы [10]). Въ видѣ исключенія, порядокъ этотъ примѣняется, въ измѣненной, однако, формѣ, и къ нѣкоторымъ должностямъ V класса — именно, опредѣленіе вице-губернаторовъ, управляющихъ казенными палатами и палатами государственныхъ имуществъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [11]).

Особый порядокъ установленъ для опредѣленія членовъ судебныхъ мѣстъ (т.-е. членовъ присутствій суда). Для сообщенія судейскимъ должностямъ болѣе независимости уставы 1864 г. предоставили назначеніе ихъ Верховной власти. По ст. 212 учр. суд. уст., „предсѣдатели, товарищи предсѣдателей и члены окружныхъ судовъ, въ томъ числѣ и судебные слѣдователи, а также старшіе предсѣдатели, предсѣдатели департаментовъ и члены судебныхъ палатъ, назначаются Высочайшею властью по представленіямъ министра юсти-

---

[1]) Учр. гос. сов., ст. 2.
[2]) Учр. сен., ст. 5.
[3]) Учр. сvн., см. ниже.
[4]) Учр. мин., ст. 1 и 32.
[5]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 14 и 16.
[6]) Св. Зак., т. II, ст. 411.
[7]) Учр. мин., ст. 33.
[8]) Учр. сен., ст. 258, и учр. суд. уст., ст. 219, 220.
[9]) Учр. суд. уст., ст. 221.
[10]) Св. Зак., т. II, ст. 488.
[11]) Тамъ же, ст. 79.

ціи". Представленія министра юстиціи не суть, однако, единственное основаніе, которымъ руководствуется Верховная власть при назначеніи на судейскія должности. Именно, окружнымъ судамъ и палатамъ дано право представлять своихъ кандидатовъ на каждое убылое мѣсто [1]). „Министръ юстиціи представляетъ Императорскому Величеству какъ объ указанныхъ судебными мѣстами кандидатахъ, такъ и о другихъ имѣющихъ право... на занятіе открывшихся должностей" (ст. 215 учр. суд. уст.). Нельзя не возразить противъ духа означенныхъ статей. Онѣ составлены въ томъ смыслѣ, что кандидаты отъ судебныхъ мѣстъ конкурируютъ съ кандидатами отъ министра юстиціи. Фактически это приводитъ къ тому результату, что ст. 213 и 214 остаются безъ всякаго практическаго значенія.

Верховной же власти принадлежитъ утвержденіе нѣкоторыхъ должностей, замѣщенныхъ по выбору обществъ и ученыхъ корпорацій. Таковы должности губернскаго предводителя дворянства [2]), столичныхъ городскихъ головъ [3]), академиковъ [4]) и т. д.

Порядокъ замѣщенія подчиненныхъ должностей опредѣленъ въ т. II Св. Зак., въ учрежденіи министерствъ и въ учрежденіяхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ.

Вообще въ губернскихъ установленіяхъ всѣ должности до VII класса включительно замѣщаются самими губернскими властями [5]). Опредѣленіе чиновниковъ по должностямъ шестого и пятаго классовъ предоставляется министрамъ и главноуправляющимъ [6]). Имъ же предоставляется опредѣленіе начальниковъ отдѣленій и прочихъ чиновниковъ, составляющихъ департаменты и канцеляріи министра, V и VI классовъ, по представленію директора департамента [7]). Послѣднему предоставляется замѣщеніе низшихъ должностей по департаменту, до VII класса включительно [8]).

Замѣщеніе нѣкоторыхъ должностей предоставляется выбору обществъ и корпорацій, при чемъ за правительственною властью остается право утвержденія. О порядкѣ замѣщенія сословныхъ и общественныхъ должностей будетъ сказано ниже, въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

---

[1]) Учр. суд. уст.
[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 236.
[3]) См. Город. полож.
[4]) Уст. акад. наукъ.
[5]) Св. Зак., т. II, ст. 75.
[6]) Тамъ же, ст. 79.
[7]) Учр. мин., ст. 34.
[8]) Тамъ же, ст. 35.

Б. Условія при назначеніи на должности.

§ 46. Назначеніе на штатныя должности, кромѣ общихъ условій поступленія на службу вообще, обусловливается еще началомъ соотвѣтствія должности и чина, которое стремится провести наше законодательство. Чинъ, по смыслу устава о службѣ гражданской, опредѣляетъ мѣсто служащаго лица въ общей іерархіи служащихъ, обозначая его старшинство и достоинство. Отсюда вытекаютъ слѣдующія общія правила: 1) на занятіе штатной должности вообще имѣетъ право лицо, имѣющее классный чинъ, т.-е., по крайней мѣрѣ, чинъ XIV класса; 2) должность, на которую опредѣляется служащій, по классу своему должна соотвѣтствовать классу его чина.

Эти два начала не могли быть, однако, выдержаны ни въ законодательствѣ, ни на практикѣ. Они могли бы быть выдержаны только при томъ условіи, чтобы чины и должности совпадали, какъ это и думалъ сдѣлать Петръ Великій при составленіи табели о рангахъ 1722 г. Но издавна уже чинъ обратился въ почетное наименованіе, не имѣющее ничего общаго съ должностями. Чины даются въ видѣ награды и являются естественнымъ результатомъ долговременнаго нахожденія на службѣ. Отсюда понятно, что правительственныя учрежденія были бы стѣснены, въ ущербъ пользамъ службы, если бы при назначеніи на должности они должны были строго сообразоваться съ чинами кандидатовъ, т.-е. съ обстоятельствомъ довольно случайнымъ.

Вслѣдствіе этого, дѣйствующее законодательство предоставляетъ начальствующимъ лицамъ, отъ коихъ зависитъ назначеніе на должности, значительный просторъ въ этомъ отношеніи. Именно, сила ст. 155 уст. о служб. гр., въ силу которой „чиновники опредѣляются къ мѣстамъ... сообразно чину каждаго и классу, въ коемъ положена должность", ограничена въ слѣдующихъ отношеніяхъ:

1. Въ силу судебныхъ уставовъ, лица, удовлетворяющія условіямъ, требуемымъ отъ чиновъ судебнаго вѣдомства (о нихъ будетъ сказано ниже), „могутъ быть назначаемы въ должности независимо отъ ихъ чиновъ" [1]).

2. „Во всѣхъ вообще вѣдомствахъ начальствамъ дозволяется, по усмотрѣнію дѣйствительной нужды въ замѣщеніи должностей, опредѣлять въ оныя, или назначать къ исправленію ихъ, чиновниковъ, имѣющихъ чины однимъ классомъ выше или двумя ниже того класса, въ которомъ положена должность" [2]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 236.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 156.

3. На должности по губернскому управленію и по вѣдомству морского министерства дозволяется опредѣлять лицъ, состоящихъ въ чинахъ болѣе чѣмъ двумя классами ниже класса должности [1]).

4. По желанію самихъ чиновниковъ, дозволяется опредѣлять ихъ въ должности болѣе чѣмъ однимъ классомъ ниже ихъ чиновъ [2]). Почему такое изъятіе поставлено въ зависимость отъ желанія самихъ служащихъ, объясняется тѣмъ, что, какъ мы увидимъ ниже, чиновникъ, занимающій должность болѣе чѣмъ однимъ классомъ ниже своего чина, не можетъ получить чина высшаго. Слѣдовательно, желаніе поступить на должность, не соотвѣтствующую чину, равносильно отказу отъ производства въ высшій чинъ.

5. Безъ всякаго соотвѣтствія съ чиномъ могутъ быть замѣщаемы должности по учрежденіямъ контрольнымъ (государственнымъ и Императорскаго Двора), полицейскимъ и нѣкоторымъ другимъ [3]).

6. Наконецъ, нѣкоторыя должности могутъ быть замѣщаемы лицами, вовсе не имѣющими классныхъ чиновъ. Сюда относятся: а) вообще должности не выше XII класса; б) въ случаѣ необходимости, съ Высочайшаго разрѣшенія, должности до IX класса. Начальство отдаленныхъ губерній имѣетъ право и безъ Высочайшаго разрѣшенія замѣщать должности X класса лицами, не имѣющими классныхъ чиновъ; в) должности по нѣкоторымъ вѣдомствамъ специально разрѣшается замѣщать не имѣющими чиновъ лицами. Сюда относятся нѣкоторыя должности по вѣдомствамъ контроля и министерства финансовъ, по всѣмъ таможеннымъ учрежденіямъ до VIII класса, нѣкоторыя должности по почтовому управленію и т. д. [4]).

Независимо отъ того, законъ исчисляетъ многія должности, которыя могутъ быть замѣщаемы лицами, по общимъ правиламъ не имѣющими права поступать на государственную службу, каковы нѣкоторыя должности по финансовому, контрольному, удѣльному, телеграфному и друг. управленіямъ. Наконецъ, есть должности, замѣщеніе которыхъ не связано съ поступленіемъ на государственную службу; онѣ могутъ быть замѣщены по найму. Таковы должности помощниковъ ревизоровъ въ контрольныхъ палатахъ, младшихъ ревизоровъ и счетныхъ чиновниковъ временной ревизіонной коммиссіи при государственномъ контролѣ и нѣкоторыя другія [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 157.
[2]) Тамъ же, ст. 158.
[3]) Тамъ же, ст. 159.
[4]) Тамъ же, ст. 160 и 161.
[5]) Тамъ же, ст. 162 и 163

§ 47. Соотвѣтствіе должности и чина, въ предѣлахъ, указанныхъ выше, является главнымъ ограниченіемъ въ свободѣ назначенія на должности. Мы видѣли, что требованіе образованія въ нашемъ законодательствѣ вовсе не имѣетъ значенія ценза, имѣющаго значеніе лишь въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ вѣдомствахъ—учебномъ, ученомъ, медицинскомъ, дипломатическомъ и нѣкоторыхъ другихъ. Во всѣхъ другихъ вѣдомствахъ чинъ является единственнымъ показателемъ сравнительной долговременности службы, а потому и служебной опытности. Исключеніемъ изъ этого правила является судебное вѣдомство. Судебные уставы, отвергнувъ начала соотвѣтствія чина съ должностью (ст. 236), установили вмѣстѣ съ тѣмъ другое мѣрило служебной опытности, именно — срокъ пребыванія на извѣстной должности (стажъ), до истеченія котораго служащій не можетъ быть перемѣщенъ на должность высшую.

Первыя двѣ судейскія должности—членовъ окружныхъ судовъ и судебныхъ слѣдователей—могутъ быть замѣщаемы въ слѣдующемъ порядкѣ. Членами окружныхъ судовъ могутъ быть назначаемы лица, служившія по судебной части не менѣе трехъ лѣтъ въ званіяхъ не ниже секретаря окружнаго суда или состоявшія въ званіи присяжныхъ повѣренныхъ не менѣе десяти лѣтъ. Въ должности судебныхъ слѣдователей, сверхъ упомянутыхъ лицъ, могутъ быть назначаемы лица, состоявшія кандидатами на судебныя должности не менѣе четырехъ лѣтъ и достигшія двадцати-пятилѣтняго возраста. Затѣмъ для повышенія на слѣдующіе разряды должностей требуется трехлѣтнее пребываніе на должности низшей — судейской или прокурорской [1]).

Замѣщеніе чиновъ прокурорскаго надзора подчинено особымъ правиламъ. Именно, отъ кандидатовъ на эти должности требуется занятіе судебною практикою — въ теченіе 4 лѣтъ для занятія должности товарища прокурора окружнаго суда, 6 лѣтъ — для занятія мѣста прокурора окружнаго суда и товарища прокурора судебной палаты, 8 лѣтъ — прокурора судебной палаты и товарища оберъ-прокурора, и 12 лѣтъ—оберъ прокурора [2]). Изъ текста статьи и изъ примѣчанія къ ней слѣдуетъ, что право на должность въ прокурорскомъ надзорѣ установляется судебною практикою, слѣдовательно, и занятіемъ адвокатурою. Такимъ образомъ, присяжный повѣренный не можетъ получить должности члена окружнаго суда или судебнаго слѣдователя раньше 10 лѣтъ практики, но можетъ быть назначенъ на должности прокурора окружнаго суда и товарища

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 203—208.

[2]) Тамъ же, ст. 210.

прокурора судебной палаты послѣ 6 лѣтъ практики, и прокурора судебной палаты и товарища оберъ-прокурора послѣ 8 лѣтъ этой практики. Облегченіе это объясняется желаніемъ открыть министерству юстиціи возможность привлекать въ прокуратуру выдающихся присяжныхъ повѣренныхъ, оставляя неизмѣннымъ порядокъ замѣщенія несмѣняемыхъ судейскихъ должностей.

§ 48. Гражданская служба, по русскому законодательству, не требуя образовательнаго ценза, не всегда требуетъ и предварительной гражданской практики. Это видно изъ постановленій, касающихся допущенія военныхъ чиновъ на гражданскія должности. По общему правилу, военные чины допускаются къ занятію гражданскихъ должностей въ видѣ изъятія. Но категоріи этихъ изъятій довольно обширны. Сюда относятся:

1. Должности первыхъ трехъ классовъ (министровъ, сенаторовъ, членовъ государственнаго совѣта, товарищей министровъ) и четвертаго класса, т.-е. губернаторовъ, градоначальниковъ и прочихъ лицъ этого класса (попечителей учебныхъ округовъ).

2. Всѣ должности въ кавказскомъ краѣ и В. К. Финляндскомъ.

3. Значительное число полицейскихъ должностей, особенно же въ столицахъ и большихъ городахъ.

4. Должности начальниковъ таможенныхъ округовъ.

5. По многимъ другимъ должностямъ въ вѣдомствахъ дворцовомъ, учебномъ, коннозаводства и друг. [1]).

Военные чины, назначаемые на гражданскую службу по ст. 169 уст. о служб. гр., должны быть отличаемы отъ военныхъ, оставившихъ военную службу для перехода въ гражданскую. Послѣдніе переименовываются въ гражданскіе чины и не могутъ носить военнаго мундира и именоваться военнымъ чиномъ, за исключеніями, указанными въ законѣ или по особому Высочайшему разрѣшенію [2]).

§ 49. Назначеніе на должность имѣетъ своимъ послѣдствіемъ установленіе исключительной связи служащаго лица съ однимъ родомъ дѣятельности, которому служащій долженъ посвятить все свое время. Отсюда вытекаютъ слѣдующія общія правила: 1) никто не можетъ занимать должность одновременно въ разныхъ вѣдомствахъ; 2) никто не можетъ занимать двухъ или болѣе должностей въ одномъ и томъ же вѣдомствѣ.

1. Первое правило особенно строго примѣнено къ судебному вѣдомству, въ виду обезпеченія независимости судебнаго персонала. Ст. 246 учр. суд. уст. постановляетъ, что „никто изъ должност-

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 169 и доп. по прод. 1879.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 208—213.

ныхъ лицъ судебнаго вѣдомства не въ правѣ занимать другой должности, какъ по судебному, такъ и по другимъ вѣдомствамъ, или въ общественной службѣ". Исключеніе изъ этого правила сдѣлано: 1) для почетныхъ должностей въ мѣстныхъ богоугодныхъ и учебныхъ заведеніяхъ; 2) для должности почетнаго мирового судьи, которая можетъ быть соединяема со всякою другою должностью; 3) для должностей архиваріусовъ и приходорасходчиковъ судебныхъ установленій, которыя могутъ быть соединяемы съ должностями помощниковъ оберъ-секретарей и секретарей [1]).

Запрещеніе соединять съ судебными должностями другія (кромѣ указанныхъ исключеній) не простирается, какъ разъяснено указомъ сената въ 1866 году, на званіе гласнаго земскаго собранія, такъ какъ должность гласнаго не есть служебная. То же должно сказать и о должности гласнаго городскихъ думъ по положенію 1870 года.

Независимо отъ того, на практикѣ мы встрѣчаемъ случаи соединенія судебныхъ должностей съ профессорскими. Именно, одинъ изъ профессоровъ варшавскаго университета занимаетъ въ то же время должность члена судебной палаты, а одинъ изъ профессоровъ с.-петербургскаго—должность товарища оберъ-прокурора.

2. Воспрещеніе соединять разныя должности распространяется также: а) на цензоровъ, которые во время занятія этихъ должностей не могутъ нести никакихъ другихъ обязанностей, ни по другому, ни по своему вѣдомствамъ. То же постановлено и относительно библіотекаря комитета иностранной цензуры, если ему поручается цензированіе книгъ; б) на директоровъ двухъ историко-филологическихъ институтовъ (с.-петербургскаго и нѣжинскаго). Имъ воспрещено соединять другія должности по части какъ административной, такъ и учебной. Слѣдовательно, они не могутъ занимать и профессорскихъ мѣстъ въ управляемыхъ ими заведеніяхъ. Послѣднее запрещеніе едва ли выгодно, такъ какъ, благодаря ему, они отчуждаются отъ коллегіи профессоровъ. Притомъ это постановленіе совершенно не соотвѣтствуетъ постановленіямъ о директорахъ гимназій, которые, напротивъ, должны заниматься преподаваніемъ; в) на карантинныхъ врачей [2]).

3. Относительно прочихъ вѣдомствъ указанныя выше правила примѣняются не такъ строго. Во-первыхъ, занятіе двухъ или болѣе должностей въ одномъ и томъ же вѣдомствѣ можетъ быть разрѣшено Высочайшимъ повелѣніемъ; кромѣ того, уставы и учрежденія разныхъ установленій содержатъ въ себѣ изъятія изъ такихъ пра-

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 42, 49, 121.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 172, 173 и 175.

вилъ, изъятія часто необходимыя. Напримѣръ, по уставу университетовъ 1884 года, сосредоточивающему управленіе университетовъ въ рукахъ назначаемыхъ изъ среды профессоровъ ректора и декановъ, соединеніе профессорскихъ должностей съ должностями ректора и декановъ является безусловно необходимымъ. Вообще правило о несоединеніи должностей въ одномъ лицѣ по одному и тому же вѣдомству должно быть примѣняемо постольку, поскольку того требуетъ его цѣль. Поэтому, соединеніе должностей не можетъ быть допущено, если оно поведетъ къ явному обремененію служащаго массою дѣлъ, вслѣдствіе чего онъ не въ состояніи будетъ добросовѣстно выполнить лежащія на немъ обязанности. Напримѣръ,—соединеніе въ однѣхъ рукахъ нѣсколькихъ департаментовъ одного и того же министерства или даже нѣсколькихъ отдѣленій одного и того же департамента. Затѣмъ не можетъ быть допущено соединеніе въ однѣхъ рукахъ должностей, различныхъ по іерархической зависимости. Напримѣръ, соединеніе должности директора департамента неокладныхъ сборовъ съ должностью управляющаго мѣстнымъ акцизнымъ управленіемъ. Эта мысль проведена въ постановленіяхъ касательно назначенія жалованья, что̀ очень важно, ибо главнымъ мотивомъ къ соединенію должностей, конечно, является стремленіе соединить нѣсколько окладовъ.

Относительно этого предмета мы имѣемъ слѣдующія постановленія:

а) Соединеніе жалованья и другихъ окладовъ по двумъ и болѣе должностямъ, состоящимъ одна отъ другой въ какой-либо зависимости или подчиненности, безусловно воспрещается.

б) Соединеніе другихъ должностей, слѣдовательно, и двойныхъ окладовъ, разрѣшается не иначе, какъ по особому Высочайшему повелѣнію. При испрошеніи его министры и главноуправляющіе должны подробно объяснить причины, оправдывающія такую мѣру [1]).

Во-вторыхъ, дозволеніе служить въ разныхъ вѣдомствахъ предоставлено взаимному соглашенію подлежащихъ начальствъ. Это правило распространено и на служащихъ въ лицеѣ Цесаревича Николая, которые не могутъ занимать другихъ должностей безъ разрѣшенія правленія лицея [2]).

§ 50. При замѣщеніи должностей правительство, общество и сами служащіе должны быть обезпечены отъ невыгодъ, проистекающихъ отъ пристрастнаго исполненія должности и даже отъ подозрѣнія въ такомъ пристрастіи. Правительство должно быть обезпечено въ томъ, что его органъ будетъ служить только цѣлямъ госу-

---

¹) Тамъ же, ст. 170, 565—567. Ср. улож. о наказ., ст. 390.

²) Уст. о служб. гр., ст. 171 и 174.

дарства, и что каждое дѣйствіе этого органа будетъ имѣть необходимый для правительства нравственный авторитетъ. Общество должно быть обезпечено въ томъ, что правительственный органъ не будетъ руководствоваться своекорыстными мотивами. Само служащее лицо должно быть поставлено внѣ подозрѣній относительно истинныхъ мотивовъ его дѣйствій.

Постановленія нашего законодательства въ этомъ отношеніи довольно отрывочны и далеко не предусматриваютъ даже главнѣйшихъ условій, могущихъ вредно отразиться на служебномъ дѣлѣ.

Ст. 166 уст. о служб. гр. запрещаетъ „опредѣлять членами присутственныхъ мѣстъ чиновниковъ, соединенныхъ родствомъ или свойствомъ съ предсѣдателемъ или другими членами тѣхъ мѣстъ“. Редакція этого воспрещенія вышла изъ устарѣлыхъ теперь узаконеній, относящихся къ тому времени, когда установленія наши имѣли коллегіальный составъ. Поэтому ст. 166 говоритъ о „присутственныхъ мѣстахъ“ и ихъ „предсѣдателяхъ“. Но простирается ли это воспрещеніе на мѣста, имѣющія бюрократическое устройство, гдѣ нѣтъ „предсѣдателей“, а есть начальникъ, управляющіе и т. д.? По буквальному смыслу—не простирается.

Затѣмъ та же ст. 166 содержитъ запрещеніе „опредѣлять“ къ генералъ-губернаторамъ и къ губернаторамъ чиновниковъ для особыхъ порученій изъ родственниковъ и однофамильцевъ“. Почему же только „чиновниковъ для особыхъ порученій“, т.-е. лицъ, не имѣющихъ опредѣленныхъ занятій, а потому и не обладающихъ достаточнымъ вліяніемъ на ходъ дѣлъ? По буквальному смыслу этой статьи. полиціймейстеръ, исправники и прочіи лица, зависимыя отъ губернатора, могутъ быть его „родственниками и однофамильцами“, и это, конечно, неудобно съ точки зрѣнія служебныхъ отношеній [1]).

Этими отрывочными постановленіями законодательство наше стремится противодѣйствовать серьезному злу въ административныхъ отношеніяхъ, т.-е. непотизму, который далъ такія дурныя послѣдствія, напримѣръ, въ Америкѣ. Постановленія эти нельзя признать достаточными.

Такимъ же отрывочнымъ характеромъ отличается и ст. 167, постановляющая, что „владѣльцы заводовъ для выдѣлки питей не могутъ быть назначаемы въ той губерніи, въ которой имѣютъ сіи заводы, въ должности управляющихъ акцизными сборами, ихъ помощниковъ и ревизоровъ. Равнымъ образомъ, владѣльцы такихъ заводовъ

[1]) Нарушеніе правилъ, изложенныхъ въ ст. 166, предусматриваетъ ст. 389 улож. о наказ., гдѣ за проступокъ этого рода положено строгое замѣчаніе или выговоръ, со внесеніемъ его въ послужной списокъ.

не могутъ быть опредѣляемы надзирателями акцизнаго сбора и ихъ помощниками въ тѣхъ округахъ, гдѣ находятся тѣ заводы".

Цѣль этого постановленія очевидна. Управляющій акцизными сборами, назначенный изъ числа мѣстныхъ заводчиковъ губерніи, конечно, не можетъ представить полнаго обезпеченія въ надлежащемъ безпристрастіи при отправленіи имъ своихъ обязанностей. Слѣдовательно, ст. 167 выражаетъ ту мысль, что должность предполагается независимо отъ тѣхъ интересовъ или занятій, завѣдываніе коими на нее возложено. Но эта общая мысль выражена въ слишкомъ конкретной формѣ и въ примѣненіи къ частному случаю, предусмотрѣнному однимъ изъ уставовъ казеннаго управленія, т.-е. положеніемъ о питейномъ сборѣ. Между тѣмъ, означенное начало должно бы быть распространено на многія другія должности. не менѣе важныя, чѣмъ должности управляющихъ акцизными сборами.

§ 51. Избраніе рода службы предоставляется свободѣ лицъ, желающихъ въ нее поступить, если, конечно, начальство даннаго вѣдомства сочтетъ возможнымъ удовлетворить желанію просителя. Ограниченіе этого правила содержится, во-первыхъ, въ ст. 168, постановляющей, что лица, получившія воспитаніе въ учебныхъ заведеніяхъ, съ обязанностью прослужить по данному вѣдомству извѣстный срокъ, или принявшія на себя это условіе при поступленіи на службу, не могутъ быть ни увольняемы отъ службы, ни перемѣщаемы въ другой ея родъ, иначе, какъ на основаніи правилъ, дѣйствующихъ въ томъ вѣдомствѣ. При этомъ должно различать: а) обязанность прослужить опредѣленное число лѣтъ въ гражданской службѣ вообще [1]) и б) обязанность прослужить по опредѣленному вѣдомству, возлагаемую на воспитанниковъ разныхъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній, коихъ теперь 17 [2]).

Кромѣ того, законъ рекомендуетъ замѣщать вакантныя должности лицами, уже служащими въ томъ вѣдомствѣ. Именно, ст. 176 гласитъ: „для пользы службы и выгодъ служащихъ, открывающіяся въ каждомъ мѣстѣ ваканціи предпочтительно замѣщаются состоящими уже

[1]) Сюда относятся: 1) воспитанники Имп. Александровскаго лицея, обязанные прослужить въ гражданской службѣ 4 года (своекоштные) и 6 лѣтъ (казенно-коштные и неплатящіе); 2) воспитанники приказовъ обществ. призрѣнія или сиротскихъ домовъ, окончившіе курсъ въ университетѣ на счетъ приказа, обязаны прослужить по гражд. службѣ по своей губерніи не менѣе 6 лѣтъ; 3) воспитанники сибирскихъ, уфимской, астраханской и пермской гимназій, изъ дѣтей тамошнихъ чиновниковъ, если они состояли на казенномъ содержаніи въ гимназіи и въ университетѣ, обязаны прослужить 8 лѣтъ и т. д. Ср. уст. о служб. гр., ст. 71, 74, 76, 78, 82, 87, 90, 94, 95 и друг.

[2]) Тамъ же, ст. 103, 105, 106, 108, 111, 117, 123, 128 и друг.

на службѣ въ томъ же мѣстѣ; сіе правило имѣетъ быть наблюдаемо, сколько возможно, во всѣхъ опредѣленіяхъ къ должностямъ".

Изъ текста этой статьи слѣдуетъ, что правомъ на занятіе вакантныхъ должностей пользуются лица, служащія не только въ томъ же вѣдомствѣ, но даже въ томъ же установленіи. Это правило имѣетъ свои выгодныя стороны, такъ какъ оно открываетъ путь къ повышенію лицамъ, пріобрѣвшимъ не только общую служебную опытность, но и спеціальныя знанія по данной отрасли управленія. Съ этой точки зрѣнія означенное правило представляетъ сходство съ узаконеніями, касающимися судебной службы. Но оно задумано въ совершенно другомъ духѣ, а потому не можетъ имѣть того же значенія.

Именно, судебные уставы, требуя отъ каждаго лица, повышаемаго на новую должность, предварительнаго нахожденія на должности низшей, имѣютъ въ виду только пользу службы, а потому устанавливаютъ опредѣленную постепенность въ прохожденіи этой службы. Ст. 176 не выражаетъ такого опредѣленнаго взгляда на дѣло и потому остается совѣтомъ, преподаваемымъ начальствующимъ лицамъ, гораздо больше, чѣмъ предписаніемъ закона. На практикѣ едва ли она имѣетъ значеніе.

В. Порядокъ опредѣленія на службу и къ должности.

§ 52. При разсмотрѣніи этихъ правилъ должно имѣть въ виду: а) порядокъ вступленія на службу лицъ, еще не находившихся въ ней; б) порядокъ перемѣщенія къ должности лицъ, состоящихъ въ службѣ, и в) порядокъ вступленія на службу лицъ, находящихся въ отставкѣ.

I. Для поступленія на службу вообще требуется подача прошенія отъ лица, желающаго поступить, и приказъ подлежащаго начальства.

Прошеніе объ опредѣленіи на службу пишется по формѣ на Высочайшее имя и подается въ то мѣсто, куда проситель желаетъ опредѣлиться [1]). Къ прошенію должны быть приложены документы, удостовѣряющіе лѣта, званіе и право просителя на вступленіе въ службу, слѣдовательно: метрическое свидѣтельство, актъ состоянія и аттестатъ объ окончаніи курса въ одномъ изъ учебныхъ заведеній или о выдержаніи установленнаго экзамена. Затѣмъ лица призывного возраста обязаны къ прошенію объ опредѣленіи на службу прилагать свидѣтельства о припискѣ къ призывному участку [2]).

---

[1]) Эти прошенія должны быть оплачены обыкновеннымъ гербовымъ сборомъ, на основаніи ст. 6 герб. уст.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 181—183; Уст. о воин. пов., ст. 97 и 100.

Лица протестантскаго исповѣданія, сверхъ прочихъ документовъ, прилагаютъ пастырское свидѣтельство о своемъ конфирмованіи [1]).

Принятіе въ службу, а равно и опредѣленіе къ должностямъ совершается **приказами** подлежащихъ властей, публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе въ „Сенатскихъ Вѣдомостяхъ“ и въ Правительственномъ Вѣстникѣ“, если назначеніе зависитъ отъ Высочайшей пласти или отъ центральныхъ управленій, или въ мѣстныхъ „Губернскихъ Вѣдомостяхъ“, если опредѣленіе и назначеніе зависитъ отъ губернскихъ властей [2]).

Поступленіе на службу установляетъ особенно тѣсную связь между служащими и Верховною властью. Служащіе, сверхъ общихъ обязанностей подданнаго, обязаны еще особенною вѣрностью главѣ государства, отъ имени котораго они призваны дѣйствовать. Свидѣтельство этой особой вѣрности знаменуется:

а) Въ **присягѣ**, приносимой всѣми служащими, при первоначальномъ опредѣленіи ихъ на службу. Содержаніе этой присяги тождественно съ текстомъ общей вѣрноподданнической присяги (Осн. Зак., Прил. V). Слѣдовательно, лица, поступающія на службу, повторяютъ эту присягу. Непринесеніе присяги прежде вступленія въ отправленіе должности безъ уважительныхъ причинъ есть проступокъ, предусмотрѣнный ст. 383 улож. о наказ. Наказаніе за этотъ проступокъ имѣетъ двоякій видъ: α) самъ по себѣ онъ влечетъ за собою вычетъ изъ жалованья за двѣ недѣли; β) но если служащій, вступавшій „въ исправленіе должности безъ принесенія присяги, учинитъ какое-либо по службѣ преступленіе, или воспользуется предоставленною по сей должности властью для учиненія преступленія, хотя и не относящагося къ дѣламъ службы, то онъ подвергается высшей мѣрѣ наказанія, за то преступленіе въ законахъ опредѣленнаго“. Такимъ образомъ, непринесеніе присяги является, въ данномъ случаѣ, увеличивающимъ мѣру наказанія обстоятельствомъ. Обязанность принесенія присяги распространяется и на вольнонаемныхъ служителей. Присяга совершается сначала словесно, а потомъ подписаніемъ присяжнаго листа. Присяжные листы представляются всѣми гражданскими установленіями, по истеченіи года, въ сенатъ, на который возложено общее наблюденіе за порядкомъ въ службѣ гражданской [3]).

б) Независимо отъ общей присяги, уставы отдѣльныхъ установленій требуютъ спеціальной присяги отъ лицъ, вступающихъ въ эти установленія. Во-первыхъ, по судебному вѣдомству, „каждый **назначенный въ первый разъ въ должность судьи**, приво-

---

1) Уст. о служб. гр., ст. 184.

2) Тамъ же, ст. 804.

3) Тамъ же, ст. 188—191.

дится къ особой на это званіе присягѣ" [1]). Во-вторыхъ, особыя присяги (или клятвенныя обѣщанія) установлены для членовъ государственнаго совѣта, для чиновниковъ государственной канцеляріи, для почетныхъ опекуновъ опекунскаго совѣта и др.

Кромѣ присяги, всѣ лица, опредѣляемыя къ должности, обязаны дать подписку въ томъ, что они не принадлежали и не будутъ принадлежать къ тайнымъ обществамъ, подъ какимъ бы названіемъ они ни существовали [2]).

Специально отъ лицъ, опредѣляемыхъ въ должность казначеевъ всѣхъ вѣдомствъ, отбирается подписка въ томъ, что они безъ разрѣшенія начальствъ не будутъ продавать и передавать недвижимыя имѣнія и отдавать въ ссуду капиталы [3]).

II. Порядокъ перемѣщенія съ одной должности на другую опредѣляется тѣми же правилами, какъ и порядокъ первоначальнаго опредѣленія въ службу. Лицо, ходатайствующее о перемѣщеніи его на другую должность, подаетъ прошеніе по указанной выше формѣ [4]). Но обязанность подачи прошенія касается, конечно, только тѣхъ случаевъ, когда служащій самъ ходатайствуетъ о перемѣщеніи, не будучи повышаемъ или перемѣщаемъ по непосредственному распоряженію своего начальства. Затѣмъ, это правило имѣетъ силу, главнымъ образомъ, при переходѣ служащаго изъ одного вѣдомства въ другое. Для такого перемѣщенія требуется, кромѣ того, взаимное соглашеніе начальства двухъ вѣдомствъ: того, гдѣ перемѣщающійся служитъ, и того, куда онъ желаетъ перемѣститься [5]).

III. Кромѣ правилъ объ опредѣленіи въ службу и къ должностямъ лицъ не служившихъ и находящихся въ службѣ, уставъ о службѣ гражданской опредѣляетъ еще правила объ опредѣленіи въ службу отставныхъ чиновъ:

а) гражданскихъ и б) военныхъ.

А. Отношеніе правительства къ отставнымъ гражданскимъ чиновникамъ, желающимъ поступить вновь на службу, опредѣляется тѣми обстоятельствами, при коихъ чиновникъ оставилъ прежнюю службу Если чиновники оставили службу по своему желанію и внѣ всякихъ предосудительныхъ для нихъ обстоятельствъ, правительство не имѣетъ, конечно, никакихъ поводовъ препятствовать опредѣленію ихъ вновь на службу, если у него есть вакантныя мѣста и должности. Но если чиновники оставили службу по обстоятельствамъ,

---

[1]) Учр. суд. ст., уст. 225, и приложеніе II.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 183, примѣчаніе 2.

[3]) Тамъ же, ст. 529, п. 8.

[4]) Тамъ же, ст. 192.

[5]) Тамъ же, ст. 180, 192.

навлекающимъ на нихъ справедливыя подозрѣнія, правительство должно быть поставлено въ возможность преграждать доступъ на службу лицамъ, не заслуживающимъ его довѣрія, или въ возможность удостовѣриться, что указанныя обстоятельства не имѣютъ уже мѣста.

Съ этой точки зрѣнія составлены правила объ этомъ предметѣ. Они содержатъ въ себѣ, главнымъ образомъ, постановленія, касающіяся чиновниковъ, оставившихъ службу не по своей волѣ, но уволенныхъ, отрѣшенныхъ или исключенныхъ изъ нея. Эти правила состоятъ въ слѣдующемъ:

1. Чиновники, исключенные изъ службы по суду, не могутъ быть вновь принимаемы въ службу.

2. Чиновники, отрѣшенные отъ должности по суду, не могутъ быть приняты въ службу въ теченіе трехъ лѣтъ со дня отрѣшенія.

3. Чиновники, уволенные отъ службы за предосудительные поступки по распоряженію Государя, никуда не могутъ быть опредѣляемы безъ Высочайшаго разрѣшенія.

4. Чиновники, отставленные отъ службы за дурное поведеніе, если они пробыли внѣ службы не менѣе двухъ лѣтъ, могутъ вступать въ службу не иначе, какъ по предъявленіи свидѣтельствъ объ ихъ добропорядочномъ поведеніи. Свидѣтельства эти подписываются губернскими предводителями дворянства (для чиновниковъ изъ дворянъ) или начальниками мѣстныхъ полицій (для чиновниковъ не изъ дворянъ) и утверждаются губернаторомъ.

5. Чиновники, находившіеся подъ судомъ и слѣдствіемъ и освобожденные отъ того Всемилостивѣйшимъ манифестомъ, опредѣляются въ службу по разсмотрѣніи ихъ дѣлъ сенатомъ, обязаннымъ обсудить обстоятельства дѣлъ, по которымъ означенные чиновники были привлечены къ слѣдствію и суду.

6. Чиновники, удаленные отъ должности и уволенные отъ службы безъ прошенія, могутъ быть опредѣляемы въ службу подъ отвѣтственностью принявшихъ ихъ начальствъ.

Прочіе чиновники могутъ поступать на службу по общимъ правиламъ. Но начальство должно принять въ разсчетъ ихъ прежнюю службу, для чего означенные чиновники къ своимъ просьбамъ обязаны приложить свои аттестаты [1]).

Б. Правила объ опредѣленіи отставныхъ военныхъ чиновъ въ гражданскую службу содержатъ въ себѣ, главнымъ образомъ, постановленія о порядкѣ переименованія ихъ изъ военныхъ въ гражданскіе чины и о правѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ носить военный мундиръ въ гражданской службѣ. Объ этихъ правилахъ мы скажемъ ниже.

[1]) Тамъ же, ст. 196, 197, 201—205

Правило же, соотвѣтственное указаннымъ выше правиламъ объ отставныхъ гражданскихъ чинахъ, содержится въ ст. 215, въ силу которой: „отставленные отъ службы военные чины не могутъ, въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отставленія, быть приняты въ гражданскую службу; исключенные же изъ службы не принимаются вовсе въ службу гражданскую".

Въ заключеніе, въ видѣ общаго правила, должно привести постановленіе, воспрещающее зачислять въ службу лицъ, не имѣющихъ никакихъ опредѣленныхъ обязанностей по службѣ [1]). Исключеніе сдѣлано для молодыхъ людей дворянскаго происхожденія, имѣющихъ по своимъ учебнымъ аттестатамъ право на классные чины (отъ XIV до X классовъ). Губернаторы могутъ опредѣлить этихъ лицъ въ подвѣдомственныя имъ мѣста для занятій, сверхъ штата и безъ жалованья, въ ожиданіи вакансіи [2]). Таково же положеніе и кандидатовъ на судебныя должности [3]). Но это исключеніе нерѣдко обращается на практикѣ въ общее правило, будучи примѣняемо къ болѣе высокимъ разрядамъ служащихъ, какъ это показываетъ значительное число „состоящихъ" при министерствахъ и другихъ учрежденіяхъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Разряды служащихъ.

§ 53. Юридическое положеніе служащихъ опредѣляется ст. 511 уст. о служб. гр. слѣдующимъ образомъ: „каждый служащій пользуется правами и преимуществами, его чину присвоенными, хотя бы онъ занималъ должность, положенную въ низшемъ противъ того чина классѣ; состоящіе же въ классахъ только зауряд по занимаемымъ ими должностямъ, имѣя чины низшіе или не имѣя оныхъ вовсе, въ продолженіе всего времени пребыванія въ тѣхъ должностяхъ, пользуются правами, классамъ оныхъ предоставленными".

Изъ этого слѣдуетъ, что по общему правилу „права и преимущества" служащаго опредѣляются его чиномъ. Служащій, не имѣющій чина или занимающій должность высшую противъ своего чина, есть исключеніе. Онъ пользуется правами и преимуществами, соединенными съ должностью, пока занимаетъ ее. Напротивъ, права, соединенныя съ чиномъ, постоянны. Они сохраняются и по выходѣ въ отставку, или по увольненіи отъ службы [4]).

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 90.
[2]) Тамъ же, ст. 91.
[3]) Учр. суд. уст., ст. 407 и слѣд.
[4]) Уст. о служб. гр., ст. 512.

Такимъ образомъ чинъ, несмотря на всѣ указанныя выше видоизмѣненія въ порядкѣ замѣщенія должностей, имѣетъ весьма важное значеніе для опредѣленія мѣста, занимаемаго служащимъ въ служебной іерархіи. Оно выражается въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) по общему правилу, къ занятію штатнаго мѣста на службѣ допускаются только лица, имѣющія классный чинъ; 2) по общему же правилу соотношеніе чина и должности опредѣлено въ указанномъ выше minimum'ѣ и maximum'ѣ; къ занятію должности допускаются лица, состоящія въ чинахъ не менѣе какъ на двѣ степени низшихъ противъ класса должности и не болѣе какъ однимъ выше; 3) къ занятію нѣкоторыхъ высшихъ государственныхъ должностей допускаются лица высшихъ же чиновъ: такъ сенаторы избираются изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ; 4) чины имѣютъ вліяніе на степень наградъ, назначенныхъ служащимъ (ордена, подарки отъ имени Его Величества); 5) чинами опредѣляется и гражданское состояніе, какъ самихъ служащихъ, такъ и ихъ семействъ (пріобрѣтеніе правъ дворянскаго состоянія, личнаго и потомственнаго, почетнаго гражданства); 6) ими опредѣляются разныя почетныя преимущества служащихъ (титулованіе, мѣста въ церемоніалахъ, право пріѣзда ко двору и т. д.).

Все это, вмѣстѣ взятое, даетъ чинамъ самостоятельное значеніе въ службѣ гражданской и ими, до настоящаго времени, опредѣляютъ разряды служащихъ.

§ 54. Разряды служащихъ доселѣ основываются на извѣстной табели о рангахъ 24 янв. 1722 г. съ нѣкоторыми дополнительными къ ней узаконеніями. Всѣхъ разрядовъ или классовъ положено 14, и они, при изданіи табели о рангахъ, приведены въ соотвѣтствіе съ чинами военными, морскими и придворными. Въ настоящее время расписаніе это изображено въ приложеніи къ ст. 263 уст. о служб. гр. При этомъ должно замѣтить, что изъ 14 классовъ чиновъ должно исключить два (XI и XIII), которые уже не жалуются. Каждый служащій обязанъ проходить всѣ означенные разряды, начиная съ низшаго, если онъ по образованію не имѣетъ права на утвержденіе его въ высшемъ. Сюда относятся: 1) воспитанники университетовъ. Удостоенные ученыхъ университетскихъ степеней при поступленіи въ службу утверждаются: докторъ въ чинѣ VIII, магистръ IX, кандидатъ X, дѣйствительный студентъ XII класса [1]); 2) кандидаты и дѣйств. студенты Демидовскаго юридическаго лицея (въ Ярославлѣ) пользуются тѣми же правами [2]). Тѣ же права предо-

[1]) Тамъ же, ст. 69; измѣненіе по уставу 1884 см. выше, стр. 65.

[2]) Тамъ же, ст. 85.

ставляются студентамъ историко-филологическихъ институтовъ [1]), студентамъ учебнаго отдѣленія восточныхъ языковъ минист. иностр. дѣлъ [2]), ученикамъ, кончившимъ курсъ въ спеціальныхъ классахъ Лазаревскаго института восточныхъ языковъ [3]), воспитанникамъ духовныхъ академій [4]), ветеринарныхъ институтовъ [5]), Петровской земледѣльческой и лѣсной академіи [6]), классныхъ художникамъ Императорской академіи художествъ [7]), воспитанникамъ института инженеровъ путей сообщенія Императора Александра I [8]), московскаго техническаго училища [9]). Воспитанники привилегированныхъ заведеній пользуются правомъ на высшіе, сравнительно, чины. Такъ, воспитанники Александровскаго лицея при окончаніи курса удостоиваются чиновъ IX, X и XII классовъ, смотря по ихъ успѣхамъ [10]); то же самое постановлено и относительно училища правовѣдѣнія [11]). Кромѣ того, воспитанники нѣкоторыхъ военно-учебныхъ заведеній пользуются правами на полученіе гражданскихъ чиновъ соотвѣтствующихъ классовъ при поступленіи ихъ въ гражданскую службу.

Право на полученіе перваго класснаго чина (XIV класса) предоставляется: 1) воспитанникамъ гимназій, кончившимъ въ нихъ курсъ съ особыми отличіями и награжденнымъ золотыми или серебряными медалями [12]); 2) воспитанникамъ гатчинскаго сиротскаго института [13]); 3) дѣтямъ дворянъ и чиновниковъ, кончившимъ курсъ въ с.-петербургскомъ и московскомъ коммерческихъ училищахъ [14]).

Аттестаты прочихъ учебныхъ заведеній, среднихъ и низшихъ, даютъ только право на сокращеніе сроковъ при производствѣ въ первый классный чинъ, какъ объ этомъ будетъ сказано ниже.

§ 55. Правила о производствѣ въ чины построены на различныхъ основаніяхъ. При разсмотрѣніи послѣднихъ должно различать: а) правила о производствѣ въ первый классный чинъ (XIV класса); б) правила о производствѣ въ слѣдующіе чины до чина V класса (статскаго

---

[1]) Тамъ же, ст. 104.
[2]) Тамъ же, ст. 121.
[3]) Тамъ же, ст. 122.
[4]) Тамъ же, ст. 79, по прод. 1879 года.
[5]) Тамъ же, ст. 130.
[6]) Тамъ же, ст. 133.
[7]) Тамъ же, ст. 136.
[8]) Тамъ же, ст. 142.
[9]) Тамъ же, ст. 143.
[10]) Тамъ же, ст. 81.
[11]) Тамъ же, ст. 116.
[12]) Тамъ же, ст. 86.
[13]) Тамъ же, ст. 102.
[14]) Тамъ же, ст. 144.

совѣтника) включительно; в) правила о производствѣ въ чины первыхъ четырехъ классовъ.

А. Всѣ лица, не пріобрѣвшія права на первый классный или высшіе чины по аттестатамъ и свидѣтельствамъ учебныхъ заведеній [1]), производятся въ этотъ чинъ по истеченіи извѣстнаго срока ихъ состоянія на службѣ. Продолжительность этого срока опредѣляется двумя основаніями: а) происхожденіемъ и б) степенью образованія служащаго. Оба основанія принимаются въ разсчетъ совмѣстно. Вообще всѣ лица, не имѣющія, по образованію своему, права на первый или высшіе чины, поступаютъ въ службу (если имѣютъ на то право) съ званіемъ канцелярскаго служителя [2]). Канцелярскіе служители производятся въ первый классный чинъ на слѣдующихъ основаніяхъ:

1. Обучавшіеся въ гимназіяхъ или равныхъ имъ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, по происхожденію своему, производятся въ первый чинъ: потомственные дворяне чрезъ годъ; сыновья личныхъ дворянъ, купцовъ первой гильдіи, священнослужителей и вообще лица, причисляющіяся по происхожденію своему ко второму разряду канцелярскихъ служителей [3])—чрезъ два года; лица, причисляющіяся по происхожденію своему къ третьему разряду канцелярскихъ служителей [4])—чрезъ четыре года.

2. Канцелярскіе служители, не получившіе средняго образованія, могутъ быть раздѣлены на два разряда: на получившихъ образованіе въ уѣздныхъ и равныхъ съ ними училищахъ [5]), и такого образованія не получившихъ. Первые, смотря по разряду, къ коему они причислены по происхожденію, производятся въ первый чинъ чрезъ два года (первый разрядъ), четыре (второй), восемь (третій—для лицъ, причисленныхъ къ почетному гражданству) и десять (третій — для лицъ, не причисленныхъ къ почетному гражданству) лѣтъ [6]).

Лица, не имѣющія аттестатовъ уѣздныхъ или равныхъ съ ними училищъ, не могутъ получить перваго классного чина безъ особаго экзамена, производимаго въ объемѣ курса уѣзднаго училища [7]). Канцелярскіе служители, принадлежащіе по происхожденію своему къ третьему разряду, могутъ во время службы пріобрѣсти атте-

[1]) См. предыдущій §.

[2]) Ср. уст. о служб. гр., ст. 264 и 307.

[3]) Ср. томъ I этого сочиненія, § 311 [*Собр. соч.* Град., т. VII. § 311, стр. 350 и слѣд.] и уст. о служб. гр., ст. 33.

[4]) См. тамъ же.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 311 и 317.

[6]) Тамъ же, ст. 319—322.

[7]) Тамъ же, ст. 312.

статъ, равный аттестату средняго учебнаго заведенія. Въ этомъ случаѣ они производятся въ первый классный чинъ въ срокъ кратчайшій, именно чрезъ 4 года, по ст. 309 [1]).

3. Принимая во вниманіе, что срокъ на производство канцелярскихъ служителей въ первый классный чинъ опредѣляется ихъ происхожденіемъ и образованіемъ, онъ не можетъ быть сокращенъ ни подъ какимъ предлогомъ: канцелярскіе служители не представляются къ награжденію этимъ чиномъ за отличіе [2]). Независимо отъ того, самъ законъ установляетъ нѣкоторые особые сроки производства въ первый классный чинъ лицъ, занимающихъ извѣстныя должности, или для воспитанниковъ нѣкоторыхъ категорій [3]). Въ Сибири и Кавказскомъ краѣ, въ числѣ прочихъ льготъ для служащихъ, сроки на производство канцелярскихъ служителей въ первый классный чинъ сокращены на половину [4]).

Б. Производство въ высшіе чины до V класса включительно (т.-е. сверхъ перваго или тѣхъ, на которые служащіе уже имѣютъ право при поступленіи на службу) опредѣляется срокомъ усерднаго и безпорочнаго служенія, при чемъ этотъ срокъ можетъ быть сокращаемъ за особыя отличія, оказанныя на службѣ. На этомъ основаніи законъ установляетъ два срока для производства въ слѣдующій чинъ: одинъ за усердное и похвальное прохожденіе службы, другой, кратчайшій, за отличія, оказанныя по службѣ [5]). Понятіе отличія законъ опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ: „когда кто либо сверхъ своей должности совершилъ еще съ успѣхомъ трудное или особеннаго довѣрія требовавшее порученіе начальства, когда кто либо сверхъ своей должности занималъ временно, въ теченіе по крайней мѣрѣ года, еще другую высшую", и т. п. [6]).

1. Обыкновенные сроки выслуги на чинъ установляются въ слѣдующемъ порядкѣ: для выслуги на всѣ чины отъ XIV до VIII полагается по три года; отъ VIII до V включительно—по четыре года. Для лицъ, получившихъ Высочайшее благоволеніе за свою служебную дѣятельность, указанные сроки уменьшаются на одинъ годъ [7]). Но одна выслуга срока не даетъ еще сама по себѣ права полученія слѣдующаго чина. По ст. 267 „выслуга лѣтъ безъ одо-

[1]) Тамъ же, ст. 323. Безъ испытаній могутъ быть производимы въ классные чины (не далѣе, впрочемъ, VIII и VI классовъ) различные придворные служители. Ср. ст. 360, 362, 364.

[2]) Тамъ же, ст. 307.

[3]) Ср. тамъ же, ст. 325—340.

[4]) Тамъ же, прил. къ ст. 225, п. 41.

[5]) Тамъ же, ст. 267.

[6]) Тамъ же, ст. 265.

[7]) Тамъ же, ст. 341 и 688.

бренія начальства не даетъ права на производство". Слѣдовательно, каждый чинъ, по выслугѣ срока, дается служащему по представленію его начальства. При этомъ послѣднее должно соблюдать слѣдующія правила: 1) никого не представлять къ чину раньше срока; 2) представлять каждаго къ награжденію слѣдующимъ чиномъ, а не черезъ чинъ; 3) представлять каждаго слѣдующаго къ чину, соотвѣтствующему классу его должности, т.-е. не болѣ, какъ однимъ классомъ выше этой должности [1]).

Дѣла по производству въ чины за выслугу лѣтъ сосредоточиваются: въ сенатѣ, по департаменту герольдіи, и совершаются указами сената [2]).

Лица, представленныя къ чину, получаютъ старшинство со дня выслуги срока, положеннаго на чинъ, если не встрѣтится къ тому препятствій, указанныхъ въ законѣ [3]). Именно, служащій теряетъ старшинство, если начальство не сочтетъ возможнымъ, вслѣдствіе указанныхъ въ законѣ причинъ, представить его къ чину немедленно по выслугѣ срока. Оно можетъ быть возстановлено впослѣдствіи по ходатайству начальства.

2. При исчисленіи сроковъ должно имѣть въ виду обстоятельства, при которыхъ извѣстное время вычитается изъ срока, проведеннаго служащимъ на службѣ, и обстоятельства, при которыхъ время, проведенное служащимъ внѣ службы, причитается къ службѣ, а слѣдовательно, и къ срокамъ выслуги на чинъ.

а) Обстоятельства перваго рода суть: 1) время, проведенное служащимъ подъ судомъ; оно вычитается изъ времени дѣйствительной службы, если служащій судомъ не былъ оправданъ; 2) вычитается изъ срока выслуги время, проведенное служащимъ въ отставкѣ или въ отпуску свыше четырехъ мѣсяцевъ [4]). Правило объ отпускахъ не распространяется на служащихъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ имперіи, гдѣ имъ предоставляется пользоваться отпускомъ свыше четырехъ мѣсяцевъ. Не зачитывается также въ срокъ выслуги время, проведенное служащимъ въ должности по выбору земствъ [5]).

б) Наоборотъ, засчитывается въ дѣйствительную службу: 1) время, проведенное при университетѣ стипендіатами и вообще лицами, оставленными для приготовленія къ профессорскому званію, если они поступятъ впослѣдствіи въ должность преподавателя. Въ этомъ случаѣ изъ времени, проведеннаго ими въ приготовленіи къ

[1]) Тамъ же, ст. 268, 269 и 287.
[2]) Тамъ же, ст. 294.
[3]) Тамъ же, ст. 271 и 272.
[4]) Тамъ же, ст. 278.
[5]) Тамъ же, ст. 279.

профессорскому званію, имъ засчитывается не болѣе трехъ лѣтъ, и съ тѣмъ, чтобы они прослужили въ преподавательскихъ должностяхъ двойное число лѣтъ противъ допущеннаго къ зачету; 2) время, проведенное за границею лицами, отправленными туда правительствомъ для усовершенствованія въ наукахъ; 3) время, проведенное за границею служащими въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ вѣдомства мин. нар. пр., на свой счетъ; оно зачитывается въ размѣрѣ и при условіяхъ, указанныхъ въ п. 1; 4) время, проведенное врачами мин. вн. дѣлъ, командированными послѣднимъ, для научнаго усовершенствованія, въ больницы и клиники университетскихъ городовъ; оно зачитывается въ службу подъ условіемъ представленія командированными отчетовъ объ ихъ занятіяхъ и обязанности прослужить въ вѣдомствѣ мин. вн. дѣлъ по два года за каждый годъ командировки; 5) время, проведенное гражданскими медиками мин. вн. дѣлъ за границею, на свой счетъ, для усовершенствованія въ наукахъ, зачитается въ дѣйствительную службу въ размѣрѣ не свыше трехъ лѣтъ и подъ условіемъ прослужить въ вѣдомствѣ мин. вн. дѣлъ годъ за всякій годъ пребыванія за границею [1]).

3. Независимо отъ этихъ общихъ правилъ производства въ чины за выслугу лѣтъ, существуютъ еще особыя правила по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, изъ коихъ особенно обращаютъ на себя вниманіе постановленія по части ученой и учебной, отличающейся льготными условіями.

а) По части ученой и учебной дѣйствуютъ правила, представляющія отличіе отъ вышеизложенныхъ: α) относительно порядка первоначальнаго производства въ чины; β) относительно соотвѣтствія класса чина съ классомъ должности, и γ) относительно порядка повышенія въ чинахъ.

α) Дипломы 1-й и 2-й степени, магистра и доктора, при поступленіи въ службу, даютъ право на старшинство въ чинѣ, присвоенномъ тѣмъ степенямъ, со дня поступленія въ дѣйствительную службу.

β) Лица, занимающія мѣста по ученой и учебной службѣ, могутъ быть производимы въ чины высшіе на два, а иногда на три класса противъ занимаемой должности.

γ) Лица, служащія по вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія и учрежденіямъ Императрицы Маріи, минуя всякую постепенность производства въ чины, утверждаются прямо въ чинахъ, соотвѣтствующихъ классу занимаемой ими должности и затѣмъ производятся въ слѣдующіе чины по общему порядку.

---

[1]) Тамъ же, ст. 280—284.

б) По другимъ учебнымъ заведеніямъ служащіе утверждаются въ чинахъ, соотвѣтствующихъ классу ихъ должности, въ томъ случаѣ, если они получили университетское образованіе или имѣютъ отъ университетовъ аттестатъ о признанной ихъ способности къ преподаванію [1].

в) Особыя правила о производствѣ въ чины установлены также для вѣдомства придворнаго, морского, медицинскаго, фармацевтическаго и ветеринарнаго; по искусственной части вѣдомствъ горнаго, монетнаго и соляного, по вѣдомству мин. вн. дѣлъ, по мѣстамъ духовнаго вѣдомства, по вѣдомству почтовому и по управленію В. Кн. Финляндскаго. Всѣ эти правила представляютъ нѣкоторое видоизмѣненіе основныхъ началъ, указанныхъ выше.

В. Производство въ чины за отличіе, т.-е. безъ соблюденія установленныхъ сроковъ, зависитъ единственно отъ Верховной власти, и о такихъ производствахъ объявляется въ Высочайшихъ приказахъ. Непосредственное начальство подчиненнаго имѣетъ право первоначальнаго удостоенія служащаго. Представленія непосредственныхъ начальствъ служащаго обращаются къ подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ, въ вѣдомствѣ коихъ состоитъ представляемый. Министры, въ случаѣ своего согласія на награду, представляютъ о томъ Императорскому Величеству чрезъ комитетъ министровъ [2].

Такимъ образомъ, чинъ, даваемый за отличіе, является особой наградой. Для нея такъ же, какъ и для другихъ наградъ, установленъ особый срокъ, именно трехлѣтній со времени полученія послѣдней награды. Но препятствіемъ къ удостоенію чина за отличіе не считается полученіе чина за выслугу лѣтъ [3].

Г. Производство въ чины первыхъ четырехъ классовъ зависитъ единственно отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Поэтому срока выслуги на эти чины не положено. Они даются исключительно за отличіе. Подлежащія начальства могутъ только представлять служащихъ къ пожалованію этими чинами. Но по общему правилу воспрещено представлять къ награжденію чиномъ IV класса лицъ, занимающихъ должности ниже V класса. Исключеніе установлено для должностей, по коимъ служащіе могутъ быть производимы въ чины двумя и тремя классами выше класса должности, слѣдовательно, главнымъ образомъ, по учебной и ученой службѣ разныхъ вѣдомствъ [4].

---

[1]) Ср. тамъ же, ст. 371—480.

[2]) Тамъ же, ст. 292 и 293.

[3]) Тамъ же, ст. 681.

[4]) Тамъ же, ст. 294, п. 10, и ст. 344.

По судебному вѣдомству всѣ чины предсѣдателямъ, товарищамъ предсѣдателя, членамъ судебныхъ мѣстъ и мировымъ судьямъ, на ряду съ прочими наградами, могутъ быть жалуемы единственно по личному усмотрѣнію Императорскаго Величества [1]).

Придворные чины и званія также жалуются по непосредственному усмотрѣнію Императорскаго Величества, а потому также не подлежатъ правиламъ выслуги лѣтъ.

Пожалованіе въ придворные чины [2]) и назначеніе въ должности этихъ чиновъ совершается Высочайшими указами сенату, и они вступаютъ въ тѣ классы гражданской службы, какіе присвоены имъ по табели. Пожалованіе придворными званіями (камергера и камеръ-юнкера) представляетъ нѣкоторыя особенности. Званія эти не присвоиваютъ никакихъ гражданскихъ чиновъ и считаются почетными придворными отличіями. Поэтому пожалованіе этими званіями не даетъ никакихъ преимуществъ при производствѣ въ гражданскіе чины.

Пожалованіе и пользованіе указанными званіями обставлены извѣстными условіями: 1) къ пожалованію званіемъ камергера не могутъ быть представляемы лица, не имѣющія чина IV, а камеръ-юнкера—ниже VIII класса; 2) пожалованныя этими званіями лица могутъ сохранять ихъ при производствѣ въ слѣдующій чинъ не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія; 3) камергеры, получившіе чинъ тайнаго совѣтника (III кл.), и камеръ-юнкеры, получившіе чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника (IV класса), исключаются изъ придворныхъ списковъ [3]).

Д. Наконецъ, награжденіе слѣдующимъ чиномъ имѣетъ мѣсто при увольненіи служащаго въ отставку. Награжденіе это, въ данномъ случаѣ, обставлено слѣдующими условіями:

1. Награжденіе чиномъ тайнаго совѣтника и выше зависитъ отъ непосредственнаго усмотрѣнія Императора, а потому представленіе о такихъ наградахъ не допускается [4]).

2. Чиномъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника награждаются при отставкѣ лица, прослужившія въ чинѣ статскаго совѣтника не менѣе 5 лѣтъ [5]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 248.

[2]) Придворные чины суть: а) второго класса: оберъ-камергеръ, оберъ-гофмаршалъ, оберъ-егермейстеръ, оберъ-шенкъ, оберъ-церемоніймейстеръ, оберъ-форшнейдеръ (послѣдніе два, если они имѣютъ чинъ второго класса); б) третьяго класса: гофмаршалъ, егермейстеръ, гофмейстеръ, оберъ-церемоніймейстеръ и оберъ-форшнейдеръ; в) пятаго класса—церемоніймейстеръ.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 353—359.

[4]) Тамъ же, ст. 765, п. 1. и ст. 772.

[5]) Тамъ же, ст. 765, п. 2.

3. Прочими чинами лица, выходящія въ отставку, могутъ быть награждаемы: а) дворяне по выслугѣ года въ предшествующемъ чинѣ; б) не-дворяне—по выслугѣ полнаго срока [1]).

4. Лица, не имѣвшія на службѣ перваго класснаго чина, не могутъ получить его при отставкѣ, за исключеніемъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени, которыя, если они состояли только въ учебной службѣ, при отставкѣ награждаются чиномъ, соотвѣтствующимъ годамъ ихъ службы [2]).

5. О награжденіи чинами при отставкѣ дозволяется ходатайствовать самимъ служащимъ, при чемъ прошенія должны быть подаваемы въ сроки, указанные въ ст. 774. Но лицо, испросившее себѣ при отставкѣ слѣдующій чинъ, лишается права на пенсію [3]).

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Обязанности служащихъ и ихъ отвѣтственность.

§ 56. Обязанности служащихъ опредѣляются даннымъ выше понятіемъ государственной должности. Призванные къ осуществленію государственныхъ цѣлей, служащіе образуютъ особый классъ общества, поставленный въ особыя отношенія къ главѣ государства, къ обществу и къ тѣмъ должностнымъ лицамъ, подъ начальствомъ которыхъ они должны дѣйствовать. Исполненіе специальныхъ обязанностей, налагаемыхъ на служащихъ, обезпечивается особыми уголовными карами и дисциплинарными мѣрами. Поэтому настоящая глава раздѣлена на два отдѣла. Въ первомъ будутъ разсмотрѣны обязанности служащихъ, во второмъ—условіе и порядокъ ихъ отвѣтственности.

I. Обязанности служащихъ.

§ 57. Служащіе, занимающіе государственныя должности, подчиняются требованіямъ троякаго рода: 1) добросовѣстнаго и безпристрастнаго исполненія своихъ должностей; 2) вѣрности главѣ государства и закономѣрнаго повиновенія своему начальству; 3) нравственнаго поведенія въ частной жизни. Изъ этихъ трояких требо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 765, п. 4, и ст. 767.
[2]) Тамъ же, ст. 766 и 768.
[3]) См. ниже, ученіе о пенсіяхъ.

ваній вытекаютъ и нѣкоторыя ограниченія гражданскихъ правъ служащихъ, пока они находятся на службѣ.

§ 58. Каждая государственная должность создается въ видѣ постояннаго установленія, предназначеннаго къ непрерывному осуществленію государственныхъ цѣлей. Поэтому дѣятельность всѣхъ лицъ, занимающихъ такія должности, должна быть непрерывна. Въ принципѣ исправленіе каждой должности требуетъ всего времени служащаго; практически онъ долженъ посвятить ей столько времени, сколько требуется для безостановочнаго отправленія дѣлъ, поступающихъ въ данное учрежденіе. Поэтому:

а) Каждый служащій связанъ съ мѣстомъ своего служенія, и послѣднимъ опредѣляется и мѣсто постояннаго его жительства. Для временнаго прекращенія служебной дѣятельности должностного лица требуется согласіе его начальства, которое, въ свою очередь, можетъ дать его только при извѣстныхъ условіяхъ.

Служащій можетъ просить объ отпускѣ его отъ 1 до 4 мѣсяцевъ. Свыше четырехъ мѣсяцевъ просить отпуска и разрѣшать его воспрещается. Притомъ отпуски свыше мѣсячнаго и, въ крайнемъ случаѣ, двухмѣсячнаго (ст. 737) сопряжены съ удержаніемъ жалованья, получаемаго служащимъ. Затѣмъ, при увольненіи въ отпуски начальства, ихъ разрѣшающія [1]) должны руководствоваться слѣдующими правилами: 1) чтобы одни и тѣ же чиновники не пользовались отпусками слишкомъ часто; 2) чтобы въ каждомъ мѣстѣ оставалось всегда достаточное число служащихъ для отправленія текущихъ дѣлъ; 3) чтобы изъ присутственныхъ мѣстъ никогда не было увольняемо вдругъ болѣе одного члена, и 4) чтобы при подачѣ прошеній объ отпускѣ нѣсколькими лицами вдругъ предпочтеніе давалось старшему [2]).

Уволенный въ отпускъ отлучается по билету или паспорту, выдаваемому начальствомъ на срокъ отпуска. Неявившійся въ срокъ безъ уважительной причины [3]) подвергается: 1) просрочившій менѣе

---

[1]) Просьбы объ увольненіи въ отпуски подаются непосредственному начальству служащаго. Послѣднее или само разрѣшаетъ просьбу, если имѣетъ на то право, или представляетъ о томъ высшему начальству. Лицамъ, опредѣляемымъ къ должности Высочайшею властью, отпуски разрѣшаются тою же властью, за исключеніемъ сенаторовъ, коимъ отпуски на срокъ до 1 мѣсяца могутъ быть разрѣшаемы министромъ юстиціи. Уст. о служб. гр., ст. 729—732.

[2]) Тамъ же, ст. 728, 733, 736, 737.

[3]) Уважительными причинами считаются: 1) болѣзнь; 2) заарестованіе; 3) нашествіе непріятеля; 4) лишеніе ума; 5) пожаръ или наводненіе; 6) смерть родителей или управляющаго имѣніемъ; 7) другія причины, которыя начальство признаетъ уважительными. Тамъ же, ст. 742.

4 мѣсяцевъ—вычету изъ жалованья за все время просрочки; 2) просрочившій болѣе 4 мѣсяцевъ—удаленію отъ должности [1]).

Дѣйствіе указанныхъ правилъ ограничивается: 1) существованіемъ вакаціоннаго времени, положеннаго для нѣкоторыхъ родовъ службы; 2) отдаленностью мѣстъ служенія.

1) Вакаціонное время положено въ видѣ разныхъ сроковъ: α) для учебныхъ заведеній, β) для мѣстъ судебныхъ. γ) для государственнаго совѣта, δ) для нѣкоторыхъ другихъ учрежденій. Вакаціонное время, въ примѣненіи къ службѣ гражданской, имѣетъ двоякое значеніе: оно означаетъ или совершенную пріостановку дѣятельности извѣстнаго учрежденія на опредѣленный срокъ, или пріостановку ея для опредѣленнаго числа служащихъ въ данномъ установленіи, для ихъ отдыха, безъ пріостановки, однако, дѣятельности всего установленія. И въ томъ и въ другомъ случаѣ вакаціонное время имѣетъ, однако, то общее значеніе, что служащій можетъ воспользоваться имъ для отлучки, при чемъ отлучка эта не имѣетъ значенія отпуска; поэтому служащимъ дозволяется, въ случаѣ надобности, просить объ отпускѣ ихъ сверхъ вакаціоннаго времени.

Полное свое примѣненіе постановленіе о вакаціонномъ времени имѣетъ въ вѣдомствѣ учебномъ и въ государственномъ совѣтѣ. Въ учебныхъ заведеніяхъ вакаціонное время есть закономъ установленный періодъ отдыха для учащихся. Слѣдовательно, съ наступленіемъ вакаціоннаго времени въ означенныхъ заведеніяхъ пріостанавливаются учебныя занятія, а потому служащіе по учебной части могутъ воспользоваться этимъ временемъ по своему усмотрѣнію. Но лица, облеченныя административными обязанностями по учебнымъ заведеніямъ, должны продолжать свои занятія Въ государственномъ совѣтѣ съ наступленіемъ вакаціоннаго времени прекращаются законосовѣщательныя работы, а потому, какъ члены совѣта, такъ и чиновники канцеляріи могутъ располагать свободнымъ временемъ по своему усмотрѣнію.

Иначе поставленъ вопросъ относительно судебныхъ мѣстъ. Отправленіе правосудія не можетъ быть пріостановлено ни на одинъ день. Суды должны дѣйствовать непрерывно. Слѣдовательно, законъ можетъ установить время отдыха только для извѣстной части общаго состава судебныхъ установленій, съ тѣмъ, чтобы другая часть оставалась при отправленіи своихъ обязанностей. Другими словами, законъ открываетъ извѣстной части судебнаго персонала возможность воспользоваться вакантнымъ временемъ, при соблюденіи нижеслѣдующихъ условій.

---

[1]) Тамъ же, ст. 740, 741.

Право пользоваться вакантнымъ временемъ предоставляется первоприсутствующимъ, предсѣдателямъ, товарищамъ предсѣдателя и членамъ судебныхъ мѣстъ, за исключенiемъ судебныхъ слѣдователей. Общiй срокъ вакацiоннаго времени полагается въ три мѣсяца, но каждое изъ указанныхъ лицъ можетъ воспользоваться имъ только полтора мѣсяца, чтобы, такимъ образомъ, при отправленiи дѣлъ оставалась половина членовъ. Очередь пользованiю вакацiоннымъ временемъ установляется общимъ собранiемъ судовъ, палатъ и кассацiонныхъ департаментовъ сената по принадлежности [1]).

2) Для лицъ, служащихъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ Имперiи, т.-е. въ Сибири, въ Приамурскомъ и Закавказскомъ краяхъ, въ числѣ прочихъ льготъ установлена льгота и относительно отпусковъ. Правила относительно этого предмета будутъ разсмотрѣны нами ниже, въ связи съ общими узаконенiями о службѣ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ Имперiи [2]).

Чиновники министерства иностранныхъ дѣлъ, находящiеся на службѣ за границей (за исключенiемъ начальниковъ посольствъ и миссiй), также пользуются льготами относительно отпусковъ, смотря по разряду, въ какомъ находится мѣсто ихъ служенiя [3]).

б) Указанныя выше правила установляютъ опредѣленную связь между служащимъ и мѣстомъ его служенiя. Онъ можетъ оставить его на время только съ вѣдома и съ согласiя своего начальства. Поэтому самовольныя отлучки отъ мѣстъ и должностей воспрещаются уставомъ о служб. гр. и предусматриваются уложенiемъ о наказанiяхъ [4]). Точно такъ же служащiй не можетъ самовольно прервать исполненiе своей должности прежде надлежащаго отъ нея увольненiя [5]). Не можетъ онъ также оставить мѣста служенiя и послѣ увольненiя, не сдавъ своей должности заступающему его мѣсто [6]).

в) Лицо, занимающее опредѣленную должность, отправляетъ ее въ силу личнаго къ нему довѣрiя правительства, въ распоряженiе котораго онъ отдаетъ свой личный трудъ. Поэтому каждый служащiй обязанъ лично отправлять возложенныя на него обязанности и не въ правѣ передовѣрить исполненiе ихъ другому лицу служащему, а тѣмъ болѣе частному. По французскому праву это правило примѣняется во всей строгости, за нѣкоторыми лишь исключенiями, уста-

[1]) Учр. суд. уст., ст. 184, 185. Относительно судебныхъ мѣстъ прежняго устройства соблюдаются тѣ же правила, съ тою разницею, что вакацiонный срокъ положенъ здѣсь двухмѣсячный (iюнь, iюль). Ср. Св. Зак., т. II, ст. 36.

[2]) Законъ 1886 года.

[3]) Уст. о служб. гр., прилож. къ ст. 558, п. 7—13.

[4]) Тамъ же, ст. 745; Улож. о нак., ст. 414.

[5]) Улож. о наказ., ст. 384.

[6]) Тамъ же, ст. 385.

новленными: 1) въ пользу епископовъ, которые могутъ быть замѣняемы ихъ коадьюторами; 2) профессоровъ высшихъ школъ, которые, сохраняя за собою право на каѳедру, могутъ быть представляемы ихъ замѣстителями (suppléants), и 3) мэровъ, которые могутъ возлагать исполненіе части своихъ обязанностей на одного или многихъ изъ своихъ помощниковъ (adjoints) [1]. Постановленіе русскаго законодательства также требуетъ личнаго исполненія каждымъ изъ служащихъ своихъ обязанностей. Хотя это требованіе нигдѣ не выражено прямо, но оно явствуетъ изъ постановленій объ исправленіи должностей въ случаѣ болѣзни и отлучки лицъ, ихъ занимающихъ, или оставленія ими своей должности. Постановленія русскаго законодательства въ этомъ отношеніи раздѣляются на два рода. По однѣмъ должностямъ прямо постановляется, кто долженъ исправлять должности въ указанныхъ выше случаяхъ. Такъ, напримѣръ, должность губернатора, по закону, въ отсутствіе, во время болѣзни или въ случаѣ увольненія губернатора—исправляется вице-губернаторомъ, за отсутствіемъ его—управляющимъ казенною палатою, и т. д., въ порядкѣ служебнаго старшинства. Тотъ же принципъ служебнаго старшинства примѣненъ къ исправленію всѣхъ должностей, замѣщеніе коихъ зависитъ не отъ Императорской власти. Затѣмъ, исправленіе должностей министровъ и главноуправляющихъ въ указанныхъ выше случаяхъ возлагается на товарищей этихъ лицъ, но не иначе, какъ съ Высочайшаго всякій разъ соизволенія. Должности генералъ-губернаторовъ вовсе не могутъ быть исправляемы въ порядкѣ служебнаго старшинства. Если, въ случаѣ отсутствія генералъ губернаторовъ, исправленіе этой должности не поручено отъ Императора другому лицу, по его выбору, то она и остается безъ исправленія до прибытія лица, ее занимающаго.

Отсюда видно, что порученіе кому-либо обязанностей, сопряженныхъ съ должностью, въ присутствіи лица, ее занимающаго, не можетъ быть довѣрено этимъ послѣднимъ кому-либо изъ служащихъ. Исключеніе сдѣлано для министровъ, которые могутъ поручать своимъ товарищамъ исправленіе части лежащихъ на нихъ дѣлъ на правахъ директора департамента.

г) Служащій долженъ посвящать службѣ долю времени, необходимую для успѣшнаго и безостановочнаго отправленія дѣлъ. Это требованіе выражается нашимъ законодательствомъ въ двоякой формѣ. Во-первыхъ, оно постановляетъ опредѣленныя взысканія за медленность и нерадѣніе въ отправленіи должности вообще, т.-е. по всѣмъ дѣламъ, возлагаемымъ на служащихъ законными распоряже-

[1]) Блокъ, *Dictionnaire de l'administration française*, стр. 979 и слѣд.

ніями начальства [1]). Во-вторыхъ, оно требуетъ отъ служащихъ явки къ должности, т.-е. въ присутственное мѣсто, для отправленія дѣлъ, которыя должны быть производимы въ мѣстахъ присутственныхъ [2]).

д) Служащій обязанъ исполнять всѣ обязанности, сопряженныя съ его должностью и не въ правѣ отказаться ни отъ одной изъ нихъ подъ предлогомъ неудобства. Это правило само собою вытекаетъ изъ п. б. Бываютъ, однако, поводы, когда отправленіе служащимъ своей обязанности по данному дѣлу является затруднительнымъ, и когда устраненіе служащаго отъ участія въ дѣлѣ является обезпеченіемъ правильнаго и безпристрастнаго его рѣшенія. Поводы эти возникаютъ изъ особыхъ отношеній, въ коихъ находится служащій къ одной изъ сторонъ, участвующихъ въ дѣлѣ, подлежащемъ его рѣшенію. Въ этихъ случаяхъ самъ служащій обязанъ устранить себя отъ дѣла или можетъ быть устраненъ по просьбамъ одной изъ сторонъ.

Начало это приведено въ уставахъ судопроизводственыхъ, какъ старыхъ, такъ и новыхъ. Именно, судьи и прокуроры обязаны устранить себя или могутъ быть отведены сторонами въ слѣдующихъ случаяхъ:

1. Когда они сами, или ихъ жены, или родственники по прямой линіи безъ ограниченія, а въ боковыхъ родственники первыхъ четырехъ степеней и свойственники первыхъ трехъ степеней, или же усыновленные судьями и прокурорами—имѣютъ участіе въ дѣлѣ.

2. Когда они состоятъ опекунами одного изъ участвующихъ въ дѣлѣ, или же когда одинъ изъ нихъ управляетъ дѣлами другого.

3. Когда они или жены ихъ состоятъ по закону ближайшими наслѣдниками одного изъ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, или же имѣютъ съ однимъ изъ этихъ лицъ тяжбу [3]).

Тѣ же правила примѣняются къ чинамъ судебныхъ мѣстъ прежняго устройства и административныхъ присутственныхъ мѣстъ, при чемъ подъ присутственными мѣстами разумѣются, очевидно, установленія коллегіальныя [4]). Такимъ образомъ, обширная область единоличныхъ административныхъ властей остается безъ аналогическихъ постановленій, на что указываютъ и нѣмецкіе ученые относительно права германскаго [5]).

§ 59. Правила, указанныя выше, касаются, такъ сказать, коли-

[1]) Улож. о наказ., ст. 410 и 411. Уст. о служб. гр., ст. 712, п. 6, ст. 727.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 746, и улож. о наказ., ст. 412—414.

[3]) Уст. уг. суд., ст. 85—87; 599—609. Уст. гр. суд., ст. 195—199; 667—680.

[4]) Св. Зак., т. II, ст. 34.

[5]) Ср. Лабандъ, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, т. I, стр. 419.

чества тѣхъ услугъ, которыхъ государство можетъ требовать отъ должностного лица. Теперь намъ предстоитъ перейти къ правиламъ, опредѣляющимъ качества служебной дѣятельности должностныхъ лицъ. Эти качественныя опредѣленія выражаются въ слѣдующихъ требованіяхъ: 1) вѣрности главѣ государства; 2) точности въ исполненіи законовъ и распоряженій правительства; 3) соблюденіи служебной дисциплины; 4) пользованіи своею властью въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ; 5) честности и безпристрастіи въ отправленіи должности; 6) храненіи служебныхъ тайнъ.

А. Вѣрность главѣ государства вообще, а въ Россіи—Монарху, есть первая обязанность служащаго, такъ какъ всякій служащій, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, есть органъ государственной власти и дѣйствуетъ по ея полномочію. Въ уставѣ о службѣ гр. это требованіе выражено слѣдующимъ образомъ: „священный долгъ каждаго служащаго есть предостерегать и охранять, по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности, всѣ къ высокому Е. И. В. Самодержавству, силѣ и власти принадлежащія права и преимущества“ [1]). Изъ содержанія этой статьи видно, что она заключаетъ въ себѣ не отрицательныя требованія,—т.-е. не только воздерживаетъ служащихъ отъ дѣйствій, могущихъ нанести ущербъ правамъ верховной власти (что̀ составляетъ предметъ другихъ законоположеній),—а требованія положительныя, т.-е. указываетъ, въ какомъ духѣ должны дѣйствовать служащіе. Они призываются „по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности“ сообразовать свои дѣйствія и направлять дѣйствія другихъ лицъ съ началами существующаго въ Россіи государственнаго устройства. Такимъ образомъ, ст. 713 содержитъ въ себѣ требованіе вѣрности Монарху и основнымъ законамъ страны. Это требованіе общее. Оно обращено ко всѣмъ служащимъ безъ изъятія и безъ различія чиновъ высшихъ и низшихъ. Отъ этой общей обязанности не можетъ освободить никакое предписаніе начальствъ, непосредственнаго и высшаго, которымъ служащій обязанъ закономѣрнымъ повиновеніемъ въ предѣлахъ вѣрноподданнической присяги. Слѣдовательно, при столкновеніи обязанностей служебной дисциплины съ обязанностями вѣрности Монарху и государственнымъ законамъ, послѣдняя должна имѣть преимущество. Это общее начало будетъ имѣть важное значеніе при разсмотрѣніи условій служебной дисциплины.

Б. Чрезъ служащихъ приводятся въ дѣйствіе и примѣняются законы, исходящіе отъ верховной власти, распоряженія правительственныхъ мѣстъ и судебные приговоры, вошедшіе въ законную силу. Поэтому отъ служащихъ, по роду ихъ должности, требуется: 1) при-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 713.

веденіе въ дѣйствіе законовъ и распоряженій прежде всего чрезъ ихъ обнародованіе въ установленномъ порядкѣ; 2) точное исполненіе законовъ, распоряженій и судебныхъ приговоровъ.

Уложеніе о наказаніяхъ предусматриваетъ случаи неисполненія тѣхъ и другихъ обязанностей (ст. 329—335) въ томъ, конечно, предположеніи, что служащіе, привлеченные къ отвѣтственности по этимъ статьямъ, окажутся дѣйствительно виновными въ неисполненіи законныхъ своихъ обязанностей. Но мы знаемъ (см. т. I этого сочиненія, §§ 41—46 [*Собр. соч.* Град., т. VII, §§ 41—46. Ред.]), что должностныя лица поставлены далеко не въ одинаковое отношеніе къ законамъ и Высочайшимъ повелѣніямъ, съ одной, и къ распоряженіямъ правительственныхъ мѣстъ, съ другой стороны. По послѣднимъ на нихъ возлагается обязанность представленія, въ случаѣ, если они по формѣ или по содержанію противорѣчатъ государственнымъ законамъ.

Наконецъ, законъ требуетъ отъ служащихъ точнаго знанія уставовъ и законовъ: „. .законъ, запрещающій всѣмъ вообще подданнымъ отговариваться невѣдѣніемъ законовъ, преимущественно подтверждается въ отношеніи къ лицамъ, состоящимъ въ государственной службѣ“ [1]). Конечно, это требованіе касается прежде всего „законовъ и уставовъ“, касающихся той части управленія, въ которой состоитъ служащій.

В. Подъ именемъ служебной дисциплины мы разумѣемъ точное соблюденіе правилъ подчиненности между низшими и высшими должностными лицами. Начало дисциплины вытекаетъ изъ существа іерархической компетенціи должностей (см. выше), изъ различія между высшими и низшими должностями, между должностными лицами, призванными къ управленію извѣстною частью, и чиновниками, призванными къ исполнительнымъ обязанностямъ. Въ области административной дѣятельности—въ противоположность ея отъ дѣятельности судебной въ тѣсномъ смыслѣ—служащіе разныхъ степеней не подчиняются непосредственно и исключительно законамъ. Направленіе ихъ дѣятельности, по самой необходимости, опредѣляется закономѣрными предписаніями и распоряженіями начальствъ. Отсюда слѣдуетъ, что каждое начальствующее лицо въ правѣ требовать повиновенія отъ подчиненныхъ имъ лицъ, безъ чего они не могли бы нести отвѣтственность за состояніе ввѣренной имъ части. Таково общее основаніе служебной дисциплины. Но примѣненіе этого начала въ частностяхъ опредѣляется извѣстными условіями, излагаемыми ниже.

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 715.

Общее правило служебной дисциплины излагается въ ст. 719 и 721 уст. о служб. гр. въ слѣдующихъ словахъ:

Ст. 719. „Каждое лицо, состоящее въ службѣ, обязано оказывать уваженіе къ предпоставленному надъ нимъ старшему лицу, принимать отъ него приказанія и исполнять ихъ съ точностью; если же данное отъ начальства повелѣніе кто сочтетъ незаконнымъ или противнымъ интересу Е. И. В., тотъ обязанъ неупустительно исполнить то, что̀ на подобные случаи въ учрежденіи занимаемой имъ должности предписано".

Ст. 721. „Всякое неуваженіе къ начальству, изъявленное въ дѣлахъ службы, письменно или словесно, взыскивается строго по законамъ".

Обѣ статьи, вмѣстѣ взятыя, установляютъ троякое требованіе въ отношеніяхъ подчиненнаго къ начальнику: 1) онѣ требуютъ отъ подчиненнаго уваженія къ личности начальника вообще; 2) уваженія къ нему въ отношеніяхъ служебныхъ; 3) повиновенія даваемымъ отъ начальника приказаніямъ по службѣ.

1) Уваженіе къ личности начальника вообще возлагаетъ на подчиненнаго обязанность воздерживаться отъ неприличнаго съ нимъ обхожденія, хотя бы и внѣ служебныхъ отношеній. Такъ, уложеніе о наказ. предусматриваетъ грубое и неприличное съ начальникомъ обхожденіе, произнесеніе въ присутствіи его, или хотя и безъ него, но публично, какихъ-либо оскорбительныхъ для чести его словъ, или прямое его оскорбленіе бранными или ругательными словами [1]), оскорбленіе дѣйствіемъ [2]), вызовъ начальника на поединокъ [3]), нарушеніе, по отношенію къ старшимъ, установленнаго порядка въ публичныхъ торжествахъ или собраніяхъ [4]). Такимъ образомъ, во всѣхъ указанныхъ дѣйствіяхъ нарушеніе долга подчиненности, т.-е. неуваженіе къ начальнику, является обстоятельствомъ, усиливающимъ вину.

Но уваженіе, коимъ обязанъ подчиненный къ своему начальнику, не освобождаетъ послѣдняго отъ уваженія къ первому. Власть, даваемая закономъ начальнику надъ подчиненнымъ, состоитъ въ правѣ требованія отъ него извѣстныхъ служебныхъ дѣйствій. Но законъ не даетъ начальнику правъ надъ личностью подчиненнаго. Поэтому законъ воспрещаетъ и облагаетъ наказаніемъ оскорбленія, причиняемыя начальникомъ подчиненному [5]).

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 394.
[2]) Тамъ же, ст. 395.
[3]) Тамъ же, ст. 396.
[4]) Тамъ же, ст. 397.
[5]) Уст. о служб. гр., ст. 722; улож. о наказ., ст. 400; Св. Зак., т. II, ст. 97.

2) Неуваженіе подчиненнаго къ начальнику, обнаруженное въ ихъ служебныхъ отношеніяхъ, облагается болѣе строгими взысканіями, хотя въ уложеніи о наказаніяхъ и не вездѣ проведено различіе между служебными и внѣ-служебными отношеніями. Такъ, ст. 395 не различаетъ условій, при которыхъ подчиненный нанесъ начальнику оскорбленіе дѣйствіемъ. По разъясненію сената, означенная статья должна быть примѣняема во всѣхъ случаяхъ оскорбленія дѣйствіемъ начальника подчиненнымъ, хотя бы это имѣло мѣсто внѣ служебныхъ отношеній [1]). Между тѣмъ, по отношенію къ начальнику ст. 400 предусматриваетъ оскорбленіе имъ подчиненнаго только во время отправленія послѣднимъ своей должности.

3) Повиновеніе подчиненнаго начальнику въ отношеніи отдаваемыхъ имъ служебныхъ приказаній ограничивается слѣдующими условіями:

α) Приказанія начальника должны имѣть служебный характеръ, т.-е. выражать требованіе дѣйствій, входящихъ въ кругъ обязанностей подчиненнаго. Внѣ этого круга начальникъ не имѣетъ надъ подчиненнымъ никакой власти; ст. 722 уст. о служб. гр. воспрещаетъ начальникамъ „отягощать подчиненныхъ дѣлами, къ званію ихъ не принадлежащими", а уложеніе о наказаніяхъ предусматриваетъ принужденіе начальникомъ подчиненнаго „заниматься дѣлами, не принадлежащими къ его обязанностямъ по службѣ, или несовмѣстными съ его званіемъ и должностью" [2]).

Такимъ образомъ, начальнику воспрещается: 1) принуждать подчиненнаго заниматься дѣлами, не относящимися къ кругу его вѣдомства, т.-е. относящимися къ обязанности другихъ лицъ; 2) поручать ему исправленіе своихъ частныхъ дѣлъ, напр., по домашнему хозяйству.

β) Приказаніе начальника должно быть законно, т.-е. не превышать данныхъ ему самому полномочій, не противорѣчить законамъ и распоряженіямъ высшаго правительства и не выходить за предѣлы круга предметовъ, ввѣренныхъ его управленію. Поэтому ст. 393 улож. о наказ. говоритъ о неисполненіи законныхъ требованій начальства, а ст. 719 уст. о служб. гр. постановляетъ, что если подчиненный „данное отъ начальства повелѣніе сочтетъ незаконнымъ или противнымъ интересу Е. И. В., то онъ обязанъ неупустительно исполнить то, что на подобные случаи въ учрежденіи занимаемой имъ должности предписано". Другими словами, подчиненный обязанъ, не исполняя даннаго ему приказанія, представлять объ этомъ высшему

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1872 г., № 1121.

[2]) Улож. о наказ., ст. 398. Ср. Св. Зак., т. II, ст. 98.

начальству, сенату и, въ крайнихъ случаяхъ, Императорскому Величеству [1]). Сообразно этому, уложеніе о наказаніяхъ постановляетъ, что „начальникъ, который прикажетъ, или же угрозами или обольщеніями или инымъ образомъ склонитъ или побудитъ подчиненнаго сдѣлать въ кругѣ дѣйствія его по службѣ что-либо противное законамъ, подвергается за сіе самой высшей мѣрѣ опредѣленныхъ за то противозаконное дѣло наказаній“ [2]). Отвѣтственность начальника не покрываетъ отвѣтственности подчиненнаго, исполнившаго противозаконное предписаніе. Онъ подвергается тому же наказанію, но въ меньшей мѣрѣ [3]).

γ) Требованія начальства могутъ касаться только дѣйствій подчиненныхъ по службѣ. Но начальникъ не можетъ вынуждать отъ подчиненныхъ мнѣній, когда они требуются при обсужденіи дѣлъ. Власть начальника не распространяется на мнѣнія подчиненныхъ, которыя во всякомъ случаѣ свободны и отъ произвола его не зависятъ [4]).

Г. Однимъ изъ существенныхъ признаковъ органической системы должностей (см. выше) является точное опредѣленіе круга вѣдомства, степени власти и формъ дѣятельности каждаго установленія и каждаго должностного лица. Въ этихъ предѣлахъ каждое установленіе и должностное лицо обязаны осуществлять ввѣренныя имъ функціи правосудія и управленія. Въ этихъ же предѣлахъ должностное лицо можетъ оказаться виновнымъ въ бездѣйствіи власти и въ ея превышеніи.

α) Бездѣйствіе власти должно отличать отъ лѣности и нерадѣнія въ исполненіи служебныхъ обязанностей, о коихъ мы говорили выше. Въ послѣднемъ случаѣ должностное лицо не отдаетъ службѣ необходимаго для нея времени и силъ, слѣдствіемъ чего является медленность и упущенія въ производствѣ дѣлъ, сопряженныя съ убытками для казны или для частныхъ лицъ, являющіяся основаніемъ къ дисциплинарному взысканію и требованію съ служащаго вознагражденія за вредъ и убытки. Напротивъ, бездѣйствіе власти опредѣляется какъ „неупотребленіе... должностнымъ лицомъ въ надлежащее время всѣхъ указанныхъ или дозволенныхъ законами средствъ, коими онъ имѣлъ возможность предупредить или остановить какое-либо злоупотребленіе или безпорядокъ, и чрезъ то

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 100. Ср. т. I этого соч., §§ 44—46. [*Собр. соч.* Град., т. VII, §§ 44—46. Ред.].

[2]) Улож. о наказ., ст. 403.

[3]) Тамъ же.

[4]) Св. Зак., т. II, ст. 99.

предохранить государство, общество или ввѣренную ему часть отъ ущерба или вреда“ [1]).

Такимъ образомъ, бездѣйствіе власти состоитъ въ умышленномъ неиспользованіи правами и средствами власти, коими должностное лицо обязано было воспользоваться для предупрежденія или прекращенія дѣйствій, имѣющихъ своимъ послѣдствіемъ вредъ для государства или общества. Особый видъ бездѣйствія власти, имѣющій спеціальное отношеніе къ начальствующимъ лицамъ, есть „слабый за подчиненными надзоръ“ [2]). По толкованію главнаго военнаго суда [3]), „понятія о бездѣйствіи власти и слабомъ за подчиненными надзорѣ, главнымъ образомъ, разграничиваются важностью происшедшихъ отъ того послѣдствій и возможностью предупрежденія оныхъ“. Такимъ образомъ, при различныхъ обстоятельствахъ, начальствующее лицо можетъ обвиняться или въ слабомъ надзорѣ, или въ бездѣйствіи власти. Но независимо отъ того, въ постановленіяхъ о слабомъ надзорѣ имѣются статьи, предусматривающія случаи неисполненія внѣшнихъ способовъ надзора за подчиненными, независимо отъ того, произошелъ ли отъ того вредъ, или нѣтъ. Таковы постановленія относительно неосвидѣтельствованія казначейства или иныхъ денежныхъ кассъ [4]) или архивовъ [5]).

β) Превышеніе власти есть вообще нарушеніе формальной и матеріальной компетенціи должностного лица, т.-е. предоставленнаго ему круга вѣдомства и степени власти. Въ этомъ смыслѣ ст. 717 уст. о служб. гр. постановляетъ, что „никто изъ служащихъ не долженъ простирать власти своей за предѣлы, предназначенные оной закономъ“. Это общее воспрещеніе въ уложеніи о наказаніяхъ принимаетъ видъ пространнаго опредѣленія даннаго проступка.

На основаніи ст. 338 улож. о наказ. [6]) подъ понятіе превышенія

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 339.

[2]) Тамъ же, ст. 404—409.

[3]) 1870 г., № 63.

[4]) Улож. о наказ., ст. 407.

[5]) Тамъ же, ст. 409.

[6]) „Чиновникъ или иное должностное лицо признается превысившимъ власть, ему ввѣренную, когда, выступивъ изъ предѣловъ и круга дѣйствій, которыя предписаны ему по его званію, должности, мѣсту или особенному порученію, учинитъ что-либо въ отмѣну или же вопреки существующихъ узаконеній, учрежденій, уставовъ, или данныхъ ему наставленій; или же вопреки установленному порядку предпишетъ или приметъ такую мѣру, которая не иначе можетъ быть принята, какъ на основаніи новаго закона; или, присвоивъ себѣ право, ему не принадлежащее, самовольно рѣшитъ какое-либо дѣло; или же дозволитъ себѣ какое-либо дѣйствіе или распоряженіе, на которое нужно было разрѣшеніе высшаго начальства, не испросивъ онаго надлежащимъ образомъ“.

власти подходятъ: 1) дѣйствія противозаконныя въ собственномъ смыслѣ, т.-е. случаи, когда должностное лицо умышленно парализируетъ силу законовъ существующихъ или поступаетъ вопреки ихъ положительному смыслу. Къ разряду этихъ дѣйствій относятся какъ распоряженія и мѣры, противныя содержанію законовъ, такъ и самовольныя нарушенія формъ и обрядовъ дѣятельности должностныхъ лицъ [1]). 2) Дѣйствія, содержащія въ себѣ признаки самовольнаго присвоенія власти, не принадлежащей должностному лицу, именно: α) распоряженіе или мѣра, не имѣющая основанія въ дѣйствующемъ правѣ, и для разрѣшенія коихъ требуется новый законъ; β) распоряженіе или мѣра, разрѣшеніе коихъ зависитъ отъ высшаго начальства; γ) распоряженіе по дѣлу, подлежащему рѣшенію другого установленія или вѣдомства [2]).

Ст. 338 опредѣляетъ превышеніе власти главнымъ образомъ съ точки зрѣнія отношеній служащаго къ власти законодательной, правительственной, и къ законной компетенціи другихъ вѣдомствъ. Она предусматриваетъ тѣ случаи, когда должностное лицо становится своевольно на мѣсто законодателя, высшаго правительственнаго установленія или другого вѣдомства. Но затѣмъ та же (вторая V раздѣла) глава спеціально предусматриваетъ слѣдующіе проступки, также подходящіе подъ понятіе превышенія власти.

1. Самовольное препятствованіе другому должностному лицу въ отправленіи его должности [3]).

2. Насильственныя и оскорбительныя дѣйствія, учиняемыя должностными лицами надъ управляемыми при отправленіи служебныхъ обязанностей [4]). Требованія послѣдняго рода вызываются тѣмъ соображеніемъ, что должностныя лица, въ своихъ отношеніяхъ къ лицамъ частнымъ, должны поддерживать достоинство и авторитетъ правительства, коего они являются представителями. Слѣдовательно, насилія и обиды, учиняемыя ими при отправленіи ими своихъ обязанностей, вредятъ интересамъ службы и должны быть разсматриваемы не какъ простыя преступленія противъ здоровья и чести частныхъ лицъ, но какъ преступленія по должности, а потому подлежащія преслѣдованію и взысканію въ особомъ порядкѣ.

Въ общемъ итогѣ нельзя не признать постановленія нашего законодательства о превышеніи власти отрывочными и недостаточными.

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1870 г., № 377. Сюда относится, напримѣръ, взятіе кого-либо подъ стражу, хотя бы и по законнымъ причинамъ, но безъ соблюденія установленныхъ на то правилъ. Улож. о наказ., ст. 348.

[2]) Рѣш. угол. касс. деп., 1868 г., № 347.

[3]) Улож. о наказ., ст. 344.

[4]) Тамъ же, ст. 345—347.

Ими не устанавливается даже элементарное различіе между нарушеніемъ компетенціи (т.-е. кругомъ вѣдомства) и превышеніемъ степени власти, и случаи, относящіеся къ этимъ двумъ различнымъ категоріямъ, разсматриваются слитно и въ соединеніи.

Д. Отъ служащаго, при отправленіи имъ его обязанностей, требуются особенная внимательность, честность и безкорыстіе.

Въ числѣ обязанностей служащаго уставъ о служб. гр. исчисляетъ: честность, безкорыстіе и воздержаніе отъ взятокъ; правый и равный судъ всякому состоянію [1], нелицемѣрное и добросовѣстное исправленіе должности, не позволяя себѣ, ни изъ вражды, ни изъ свойства или дружбы, а тѣмъ болѣе изъ корысти и взятокъ, ничего противнаго долгу присяги, честности и возложеннаго на него служенія [2]; „никто изъ служащихъ въ исполненіи возложенныхъ на него обязанностей не долженъ смотрѣть ни на какое лицо, ни на какія предложенія, а тѣмъ менѣе на партикулярныя письма, хотя бы отъ первѣйшихъ лицъ въ государствѣ; но обязанъ исправлять свое дѣло по точной силѣ и словамъ законовъ“ [3]).

Дѣйствія служащихъ, противныя этимъ правиламъ, предусматриваются уголовными законами въ слѣдующихъ формахъ.

1. Небреженіе о сохраненіи ввѣренныхъ должностному лицу по службѣ денежныхъ суммъ или другого имущества, или нерадѣніе о своевременномъ взысканіи слѣдующихъ въ казну податей, пошлинъ и другихъ сборовъ [4]).

2. Растрата и присвоеніе ввѣренныхъ должностному лицу имущества и денежныхъ суммъ казенныхъ, общественныхъ или частныхъ, въ разныхъ формахъ и при разныхъ обстоятельствахъ, увеличивающихъ или уменьшающихъ вину [5]).

3. Подлоги по службѣ [6]), имѣющіе весьма разнообразныя формы, важнѣйшими изъ коихъ являются: α) лживое изложеніе, поддѣлка, переправка или подчистка Высочайшихъ указовъ и распоряженій правительства или начальства; β) поддѣлка подписей на актахъ, скрытіе или искаженіе обстоятельствъ дѣла въ оффиціальныхъ актахъ, искаженіе или похищеніе, истребленіе и утайка актовъ, учиненныя съ цѣлью искаженія обстоятельствъ дѣлъ; γ) выдача ложныхъ свидѣтельствъ разнаго рода для удостовѣренія несуществующихъ обстоятельствъ.

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 712.
[2]) Тамъ же, ст. 714.
[3]) Тамъ же, ст. 718.
[4]) Улож. о наказ., ст. 351 и 352.
[5]) Тамъ же, ст. 354, 355 и т. д.
[6]) Тамъ же, ст. 361—365.

4. Неправосудіе, т.-е. умышленно неправильное рѣшеніе дѣла, съ явнымъ нарушеніемъ законовъ и вопреки ихъ смыслу, изъ корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ [1]).

5. Лихоимство и мздоимство. Подъ именемъ лихоимства разумѣется полученіе подарка или вознагражденіе за такія дѣйствія, которыя должностное лицо обязано было исполнить безвозмездно, по долгу службы. Поэтому лихоимство есть принятіе дара за совершеніе дѣйствій, не противозаконныхъ и даже входящихъ въ кругъ обязанностей служащаго, но сдѣланныхъ имъ поводомъ къ полученію незаконнаго вознагражденія [2]).

Напротивъ, мздоимство, или взяточничество, состоитъ въ принятіи служащимъ лично или черезъ третьихъ лицъ дара подъ условіемъ совершенія или допущенія чего-либо противнаго обязанностямъ службы. Сюда относятся, напримѣръ: участіе управляющаго акцизнымъ сборомъ въ злоупотребленіяхъ по выдѣлкѣ или продажѣ вина вмѣстѣ съ заводчиками; попущенія, учиненныя изъ корыстныхъ видовъ, таможенными чинами въ тайномъ привозѣ или отвозѣ товаровъ, или— тѣми же лицами—при выгрузкѣ товаровъ съ кораблей; упущеніе архитекторовъ при освидѣтельствованіи казенныхъ зданій, когда это учинено изъ корыстныхъ видовъ, и т. д. [3]).

Отъ лихоимства и взятки, какъ сдѣлокъ противозаконныхъ, но добровольныхъ, отличается вымогательство, которое есть усиленный видъ лихоимства. Подъ понятіе вымогательства ст. 377 подводитъ слѣдующія дѣйствія:

а) Пріобрѣтеніе прибыли или выгоды по дѣламъ службы путемъ притѣсненія, угрозъ и вообще страха притѣсненія.

б) Всякое требованіе подарковъ или иныхъ выгодъ, въ какой бы то ни было формѣ, по дѣлу, касающемуся служебной обязанности должностного лица.

в) Всякіе незаконные поборы или наряды на работу, свою или чужую.

Такимъ образомъ, характеристическою чертою вымогательства является не только вынужденіе подарка или иной выгоды, но и простое требованіе такихъ выгодъ, ибо лица, къ коимъ обращено это „требованіе“, обыкновенно вынуждены подчиняться ему, въ виду власти, которою облечено должностное лицо [4]).

Е. Послѣднею изъ оффиціальныхъ обязанностей должностного лица является храненіе служебной тайны. Это требованіе сокращается

---

[1]) Тамъ же, ст. 366—371.

[2]) Тамъ же, ст. 372.

[3]) Тамъ же, ст. 373. Для примѣра ст. 709, 805, 807, 1069.

[4]) См. Н. С. Таганцевъ, Улож. о наказ., изд. 3-е, тезисы 1802—1804.

и расширяется согласно условіямъ правительственнаго строя, существующаго въ данномъ государствѣ. При условіяхъ гласности, безъ всякаго сомнѣнія, многое изъ того, что считается служебною тайною, не существуетъ. Таковы, напримѣръ, пренія въ законосовѣщательныхъ учрежденіяхъ, въ судебныхъ засѣданіяхъ и т. п. Напротивъ, при бюрократическомъ строѣ государства требованіе „тайны“ распространяется чрезвычайно широко Несмотря, однако, на особенныя условія каждаго государственнаго порядка, можно указать на многія служебныя дѣйствія, всегда и вездѣ требующія тайны, въ теченіе извѣстнаго времени по крайней мѣрѣ. Сюда относятся дипломатическіе переговоры, распоряженія по передвиженію и распредѣленію войскъ (особенно въ военное время), операціи по заключенію займовъ и т. п.

Каковъ бы ни былъ кругъ тѣхъ предметовъ, на которые распространяется требованіе тайны, юридическая природа этой обязанности не измѣняется. Каждое должностное лицо обязано не разглашать свѣдѣній, сообщаемыхъ ему въ качествѣ служебной тайны. Вина эта усиливается, если свѣдѣнія эти сообщены служащимъ изъ корыстныхъ цѣлей. Намѣренное открытіе государственныхъ тайнъ иностраннымъ правительствамъ карается какъ государственная измѣна [1]).

Поступленіе на службу и нахожденіе на службѣ налагаетъ на служащаго нѣкоторыя обязанности въ его частномъ быту и влечетъ за собою нѣкоторыя ограниченія его гражданскихъ правъ.

I. Должностное лицо, не только облеченное извѣстною долею правительственной власти, но и призванное охранять достоинство правительства, обязано сообразовать и частную свою жизнь съ условіями своего положенія. Притомъ, исполненіе обязанностей, возложенныхъ на должностное лицо, можетъ сдѣлаться невозможнымъ, если оно будетъ вести безпорядочную или порочную жизнь „Хорошая служба должностного лица“, говоритъ Вивьенъ [2]), „зависитъ, болѣе чѣмъ можно себѣ представить, отъ правильности его частной жизни. Говоря объ обязанностяхъ высшаго порядка, профессоръ не былъ бы достоинъ обучать юношество, если бы онъ развращалъ его скандаломъ своихъ нравовъ: судья не былъ бы достоинъ отправлять священнодѣйствіе правосудія, если бы въ частныхъ отношеніяхъ онъ оказался нечестнымъ и неделикатнымъ. Въ извѣстныхъ случаяхъ обезпеченіе интересовъ, ввѣренныхъ должностному лицу, тѣсно связано съ его домашними дѣлами. Завѣдываніе общественнымъ имуществомъ нельзя было бы ввѣрить лицу, коего собственное состояніе

[1]) Улож. о наказ., ст. 419—425.
[2]) *Etudes administratives*, т. I, стр. 249.

разстроено, котораго расходы превышали бы доходы, который находился бы въ опасности разоренія отъ своей страсти къ игрѣ“.

Соглашаясь съ этими доводами, нельзя, однако, не замѣтить, что вмѣшательство государства въ частную жизнь своихъ должностныхъ лицъ представляется вопросомъ въ высшей степени деликатнымъ, особенно, если это вмѣшательство принимаетъ характеръ репрессивныхъ мѣръ. Понятіе о нравственномъ и безнравственномъ образѣ жизни не можетъ быть установлено твердыми юридическими опредѣленіями. Законъ можетъ уловить только грубые пороки (пьянство и т. п.), но не утонченные виды разврата. Такимъ образомъ, онъ фактически поразитъ низшіе слои служащихъ, коихъ „развратъ“ выражается обыкновенно въ грубыхъ формахъ, но не коснется слоевъ высшихъ, гдѣ этотъ развратъ принимаетъ формы утонченныя и даже обольстительныя; онъ поразитъ пьянаго помощника секретаря, но оставитъ въ покоѣ развращеннаго, быть можетъ, до мозга костей начальника. Поэтому всякія предписанія законодательства по дѣламъ этого рода должны имѣть по преимуществу нравственный характеръ, характеръ совѣтовъ. Морализировать служащее сословіе должно и необходимо, но не репрессивными мѣрами, а прежде всего хорошею обстановкою служащихъ лицъ, способною возбудить въ служащемъ сознаніе его нравственнаго достоинства, и хорошимъ примѣромъ начальствующихъ лицъ.

Постановленія нашего законодательства, въ этомъ отношеніи, весьма несовершенны. Во-первыхъ, они разсчитаны, главнымъ образомъ, на подчиненный служебный персоналъ; во-вторыхъ, они устанавливаютъ мѣры, часто не соотвѣтствующія мѣрѣ вины.

Уст. о служб. гр. содержитъ въ себѣ слѣдующее постановленіе: „Хотя главная обязанность каждаго служащаго есть знать свое дѣло и исправлять оное вѣрно и прилежно, но сверхъ сего надлежитъ, чтобы начальники имѣли надзоръ и надъ поведеніемъ и обхожденіемъ своихъ подчиненныхъ, и побуждали оныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію, удерживая отъ безбожнаго житія, пьянства, лжи и обмановъ“ [1]).

Итакъ, начальники призываются „побуждать своихъ подчиненныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію“. Но законъ не опредѣляетъ степеней этого „начальства“, а какъ въ этомъ дѣлѣ каждое лицо, имѣющее подчиненныхъ, предпочтетъ стать въ положеніе начальника, то дѣйствіе ст. 723 распространится, очевидно, на одни низшіе разряды служащихъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, начальники облечены обширными правами въ

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 723.

дѣлѣ водворенія нравственности среди своихъ подчиненныхъ Именно, такъ называемое развратное поведеніе является поводомъ къ отставленію отъ службы, а отставленіе это, по ст. 206 уст. о пред. и пресѣч. преступл., влечетъ за собою высылку изъ столицъ и столичныхъ губерній на жительство въ губерніи внутреннія, за исключеніемъ новгородской, тверской и вятской, пограничныхъ и мѣстъ, въ коихъ бываютъ ярмарки.

Казалось бы, что отставленіе отъ службы, само по себѣ, есть достаточное наказаніе, которое едва ли справедливо усиливать такою мѣрою, какъ административная высылка, поражающая уже не должностное, а частное лицо.

II. Нахожденіе на службѣ сопряжено, какъ мы замѣтили выше, съ ограниченіемъ нѣкоторыхъ частныхъ правъ должностныхъ лицъ. Ограниченія эти вытекаютъ главнѣйше изъ того соображенія, что власть, сопряженная съ должностью, не должна быть обращаема въ средство извлеченія какихъ либо частныхъ выгодъ, и что должностное лицо должно поставить себя выше всякихъ подозрѣній въ этомъ отношеніи.

Вслѣдствіе этого, законъ положительно воспрещаетъ служащимъ нѣкоторыя частныя предпріятія, сопряженныя съ отправленіемъ ими своей должности. Сюда относятся запрещенія: 1) участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа коихъ поручена служащимъ отъ правительства [1]); 2) входить въ подряды и поставки въ мѣстахъ ихъ служенія; 3) быть залогодателемъ по означеннымъ подрядамъ и поставкамъ; 4) входить въ долговыя обязательства съ подрядчиками и поставщиками, заключающими договоры въ мѣстахъ ихъ служенія; 5) быть повѣренными въ мѣстахъ, гдѣ они состоятъ при должности; 6) спеціально воспрещается: а) должностнымъ лицамъ акцизнаго управленія устраивать вновь и брать въ аренду винокуренные заводы въ губерніи, гдѣ они состоятъ на службѣ, а также содержать тамъ табачныя плантаціи, фабрики, оптовые склады, а также другія заведенія, въ коихъ производится торговля табакомъ; б) казначеямъ всѣхъ вѣдомствъ и мѣстъ продавать и передавать свои имѣнія и отдавать въ ссуды капиталъ безъ разрѣшенія начальства и безъ соблюденія правилъ, установленныхъ гражданскими законами; в) служащимъ въ карантинныхъ установленіяхъ—быть душеприказчиками лицъ, выдерживающихъ карантинъ, получать часть въ имѣніи умершаго въ карантинѣ по его завѣщанію (если онъ не имѣлъ за-

[1]) Напримѣръ, члены присутствій, на коихъ возложена обязанность продажи съ публичныхъ торговъ разныхъ имуществъ, не могутъ участвовать въ ихъ пріобрѣтеніи ни сами, ни чрезъ подставныхъ лицъ.

коннаго права наслѣдованія), участвовать въ торговлѣ, транспортахъ и грузахъ на купеческихъ корабляхъ и заключать всякіе договоры и сдѣлки съ находящимися въ карантинѣ лицами; г) золотой промыселъ и участіе въ немъ запрещаются абсолютно служащимъ въ мин. гос. им. по горному управленію, чинамъ вѣдомствъ полицейскаго, судебнаго и горнаго и мѣстностяхъ, гдѣ они состоятъ на службѣ, при чемъ запрещеніе это простирается на ихъ женъ и на неотдѣленныхъ дѣтей; д) рудный промыселъ воспрещенъ служащимъ въ Сибири, ихъ женамъ и семействамъ. Лица, поименованныя въ пп. г и д, не могутъ быть и повѣренными лицъ, занимающихся золотымъ промысломъ и руднымъ дѣломъ; е) служащимъ по пробирной части воспрещается заниматься мастерствами, находящимися въ ихъ завѣдываніи, а также участвовать въ торговлѣ этими издѣліями, подъ какимъ бы ни было видомъ; ж) служащимъ по соляному управленію, ихъ женамъ и семействамъ воспрещено торговать солью; з) чиновники, состоящіе на службѣ въ одной изъ западныхъ губерній, по опредѣленію отъ правительства, ихъ жены и дѣти не допускаются къ административному управленію казенными имѣніями, изъ платежа полнаго инвентарнаго дохода [1]).

За этими ограниченіями, служащія лица имѣли, до послѣдняго времени, свободу заниматься частными предпріятіями. Такъ, между прочимъ, имъ самимъ, а равно ихъ женамъ и дѣтямъ дозволяется безпрепятственно получать свидѣтельства купеческія и промысловыя [2]). Нельзя не замѣтить, что эта свобода нуждалась въ бо̀льшихъ ограниченіяхъ, кромѣ вышеуказанныхъ. Съ развитіемъ у насъ въ послѣднее время многихъ общественныхъ и частныхъ предпріятій, невиданныхъ въ прежнее время, законодательству нашему слѣдовало заняться вопросомъ, насколько участіе служащихъ въ такихъ предпріятіяхъ совмѣстимо съ достоинствомъ государства и пользами службы. Невозможно допустить, напримѣръ, чтобы лицо, занимающее высокій постъ въ министерствѣ финансовъ, было въ то же время директоромъ частнаго банка, или чтобы должностное лицо мин. путей сообщенія было избрано директоромъ правленія желѣзной дороги, и т. д. Эти „соединенія“ практиковались, какъ извѣстно, въ довольно широкихъ размѣрахъ, но они, конечно, бросали невыгодную тѣнь на характеръ правительственныхъ учрежденій. Мы не хотимъ сказать этимъ, что законъ долженъ воспретить всякое частное занятіе при службѣ. Но существуетъ большая разница между мелкимъ чиновникомъ, который ищетъ частныхъ занятій, въ виду скудости получаемаго имъ содер-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 529, п. 1—6, 8—15. Эти постановленія имѣютъ свою санкцію въ улож. о наказ.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 528.

жанія, и важнымъ должностнымъ лицомъ, которое получаетъ отъ банка или желѣзной дороги доходное мѣсто во имя своего служебнаго вліянія и ради того „покровительства“, которое оно можетъ оказать или оказало уже данному „предпріятію“. Этотъ вопросъ съ полнымъ основаніемъ обратилъ на себя вниманіе законодателя.

Законъ 14-го іюня 1885 года [1]) впервые установилъ нѣсколько ограниченій въ отношеніи права совмѣщать государственныя должности съ частными занятіями. Правила 1885 года ограничиваютъ права служащихъ лицъ по участію въ товариществахъ, компаніяхъ и учрежденіяхъ, „какъ образованныхъ въ Россіи, такъ и основанныхъ за границею для дѣйствія въ предѣлахъ Имперіи“. Означенныя ограниченія могутъ быть расположены по слѣдующимъ рубрикамъ:

1. Исчисленныя въ законѣ должностныя лица первыхъ трехъ классовъ и высшаго управленія, а равно губернаторы, градоначальники, предсѣдатели и члены судовъ гражданскихъ и военно-морскихъ, не могутъ участвовать въ учрежденіи желѣзно-дорожныхъ, пароходныхъ, страховыхъ и другихъ торговыхъ и промышленныхъ товариществъ по участкамъ и въ компаніяхъ на акціяхъ, а также общественныхъ и частныхъ кредитныхъ установленій. Исключеніе сдѣлано въ пользу: а) компаній и товариществъ, имѣющихъ предметомъ исключительно обработку сельско-хозяйственныхъ произведеній въ имѣніяхъ, принадлежащихъ указаннымъ лицамъ; б) эксплоатацію минеральныхъ богатствъ въ тѣхъ же имѣніяхъ, и в) обществъ взаимнаго поземельнаго и городского кредита, сельскихъ ссудо-сберегательныхъ кассъ, такихъ же кассъ чиновниковъ, обществъ потребителей, а равно благотворительныхъ кредитныхъ установленій.

Названнымъ лицамъ воспрещается также занятіе должностей въ означенныхъ предпріятіяхъ, за тѣми же исключеніями.

Сверхъ лицъ, коимъ по закону воспрещается участіе въ учрежденіи предпріятій и занятіе въ нихъ должностей, министерствамъ и главнымъ управленіямъ предоставлено составлять списки должностей, на которыя распространяются указанныя ограниченія. Списки утверждаются Высочайшею властью по положеніямъ комитета министровъ. Съ своей стороны, министры и главноуправляющіе даютъ указанія подвѣдомственнымъ имъ начальствамъ относительно того, какимъ должностнымъ лицамъ или разрядамъ лицъ, не вошедшимъ въ указанный списокъ, должно быть воспрещено участіе въ частныхъ предпріятіяхъ.

Кромѣ воспрещенія участвовать въ учрежденіи предпріятій и занимать по нимъ должности, указаннымъ лицамъ не дозволяется прини-

---

[1]) Изъ него составилась новая ред. ст. 528 по прод. 1886 года.

мать на себя обязанности повѣренныхъ названныхъ товариществъ и компаній и другихъ порученій, хотя бы временныхъ [1]).

2. Лицамъ, не подходящимъ подъ дѣйствіе пп. 1—3 ст. 528 и не внесеннымъ въ указанные списки, дозволяется принимать участіе въ учрежденіи названныхъ компаній и товариществъ, занимать въ нихъ должности и принимать на себя различныя порученія, но съ соблюденіемъ слѣдующихъ условій:

а) Они должны немедленно довести о томъ до свѣдѣнія своего начальства, которое можетъ воспретить имъ участіе въ учрежденіи и въ управленіи предпріятій, „когда сіе, по роду служебныхъ обязанностей подчиненнаго, признано будетъ могущимъ имѣть вредныя для государственной службы послѣдствія".

б) Начальствующія лица вообще обязаны наблюдать, чтобы занятіе ихъ подчиненными частныхъ должностей не наносило ущерба государственной службѣ и чтобы эти лица не занимали мѣстъ въ таковыхъ предпріятіяхъ, хозяйственныя дѣла которыхъ восходятъ на разсмотрѣніе мѣстъ, въ коихъ эти лица состоятъ на государственной службѣ [2]).

3. Исполненіе указанныхъ правилъ обезпечивается тѣмъ, что лица, принявшія участіе въ учрежденіи или въ управленіи названныхъ предпріятій вопреки закону (пп. 1—4) или запрещенію начальства, обязаны оставить службу. Если прошеніе объ отставкѣ не будетъ подано ими въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, они увольняются отъ службы безъ прошенія [3]).

4. Высшія должностныя лица, по закону имѣющія право участвовать въ нѣкоторыхъ предпріятіяхъ по исключенію (см. выше), равно лица, принимающія такое участіе съ разрѣшенія своихъ начальствъ, обязаны устранять себя въ производствѣ въ правительственныхъ мѣстахъ дѣлъ, касающихся предпріятій, въ коихъ они имѣютъ занятія и состоятъ учредителями [4]).

5. Дѣйствіе приведенныхъ правилъ не распространяется:

а) Для всѣхъ вообще служащихъ лицъ: α) на временное исполненіе обязанностей въ ревизіонныхъ коммиссіяхъ названныхъ учрежденій, если съ этими занятіями не сопряжено вознагражденія или иныхъ имущественныхъ выгодъ; β) на участіе въ общихъ собраніяхъ названныхъ учрежденій.

б) Для инженеровъ, техниковъ, моряковъ и другихъ спеціалистовъ, которые могутъ быть временно, на основаніи особыхъ поста-

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 528 по прод. 1886 г., пп. 1—4 и прим. къ п. 3.

[2]) Тамъ же, пп. 5 и 7.

[3]) Тамъ же, п. 9.

[4]) Тамъ же, п. 8.

новленій, увольняемы отъ исполненія обязанностей государственной службы для занятій въ общественныхъ и частныхъ предпріятіяхъ [1]).

Наконецъ, п. 7 ст. 529 уст. о служб. гр. содержитъ въ себѣ запрещеніе „издавать въ свѣтъ сочиненія, заключающія въ себѣ что либо, касающееся до внѣшнихъ и внутреннихъ отношеній Россійскаго государства, безъ дозволенія своихъ начальствъ". Изъ содержанія этого пункта видно, что вообще занятіе литературою дозволено служащимъ, ибо воспрещеніе касается только „сочиненій, заключающихъ въ себѣ что либо, касающееся до внѣшнихъ или внутреннихъ сношеній Россійскаго государства". Но и въ этомъ видѣ означенный пунктъ можетъ подать поводъ къ важнымъ недоразумѣніямъ. Понимаемый въ широкомъ смыслѣ, онъ можетъ повести къ воспрещенію профессору статистики сообщать въ своихъ изслѣдованіяхъ данныя объ экономическомъ положеніи страны; профессору финансоваго права—описывать финансовые рессурсы государства; лицу, служащему, напримѣръ, въ вѣдомствахъ мин. вн. дѣлъ,—описывать состояніе школьнаго дѣла и т. д. Не такова, конечно, была цѣль законодателя. Онъ, очевидно, имѣлъ въ виду воспретить служащему сообщеніе тѣхъ данныхъ, которыя были имъ добыты по служебному его положенію, слѣдовательно, данныхъ, касающихся его вѣдомства и полученныхъ имъ въ силу служебнаго его положенія. Въ такомъ видѣ означенный пунктъ является продолженіемъ общихъ правилъ о храненіи служебной тайны. Затѣмъ воспрещеніе это касается означенныхъ лицъ только до тѣхъ поръ, пока они состоятъ на службѣ, ибо указанный пунктъ прямо начинается со словъ: „служащимъ чиновникамъ". и т. д.

II. Отвѣтственность служащихъ.

§ 59[1]. Нарушеніе служебнаго долга и преступленія по службѣ подвергаютъ виновнаго отвѣтственности, которая—по роду вины и степени полагаемаго взысканія—установляется въ двоякой формѣ: уголовной и дисциплинарной. Наконецъ, отвѣтственность служащихъ имѣетъ и гражданскія послѣдствія, состоящія въ вознагражденіи частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные имъ дѣйствіями должностныхъ лицъ.

Отъ качества правилъ, опредѣляющихъ условія и порядокъ отвѣтственности служащихъ, зависитъ вообще закономѣрность управленія и огражденія интересовъ государства, службы и частныхъ лицъ. Обезпеченіе законности въ управленіи и указанныхъ выше интересовъ не можетъ быть достигнуто безъ слѣдующихъ условій:

---

[1]) Тамъ же, пп. 6 и 11.

1) безъ дѣйствительныхъ средствъ привлечь должностное лицо къ отвѣтственности, и 2) безъ установленія извѣстныхъ обезпеченій для служащихъ въ порядкѣ и послѣдствіяхъ отвѣтственности. Если должностныя лица не будутъ увѣрены въ неизбѣжности, такъ сказать, уголовныхъ или дисциплинарныхъ взысканій за дѣйствительные проступки и упущенія по службѣ,—права и пользы частныхъ лицъ, законы и интересы государства будутъ отданы на жертву ихъ произволу. Съ другой стороны, если служащіе не будутъ ограждены въ своихъ правахъ формами привлеченія къ отвѣтственности и порядка наложенія взысканій,—они будутъ отданы на жертву начальственному произволу и изъ слугъ государя и государства обратятся въ пассивныхъ служителей своего начальства.

Наше законодательство, сложившееся въ эпоху довольно отдаленную, въ малой степени удовлетворяетъ двумъ указаннымъ условіямъ. Но прежде оцѣнки его постановленій мы изложимъ ихъ въ возможной полнотѣ. При разсмотрѣніи ихъ должно различать: 1) отвѣтственность должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, и 2) отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства. Затѣмъ въ каждомъ изъ этихъ разрядовъ должно различать: 1) отвѣтственность уголовную, и 2) отвѣтственность въ дисциплинарномъ порядкѣ.

Отличіе взысканій дисциплинарныхъ отъ взысканій уголовныхъ состоитъ: а) въ относительной ихъ тяжести: дисциплинарное взысканіе не можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ ограниченіе гражданскихъ и общественныхъ правъ виновнаго; б) въ порядкѣ ихъ наложенія: дисциплинарныя взысканія могутъ быть налагаемы властью подлежащихъ начальствъ безъ соблюденія формъ уголовнаго судопроизводства. Изъ этого не слѣдуетъ, однако, чтобы дисциплинарныя взысканія могли быть налагаемы безъ соблюденія условій ограждающихъ лица, привлеченныя къ отвѣтственности. Развитыя законодательства, подобныя прусскому [1]), установляютъ особый порядокъ дисциплинарнаго производства, безъ коего не могутъ быть наложены важнѣйшія изъ дисциплинарныхъ мѣръ [2]).

[1]) Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand. Vom 21 Juli 1852.

[2]) Законъ 1852 различаетъ два рода дисциплинарныхъ взысканій (Disciplinarstrafen): 1) исправительныя (Ordnungsstrafen), и 2) удаленіе отъ должности (Entfernung aus dem Amte). Къ первымъ относятся замѣчанія, выговоры, пени и аресты до 8 дней (послѣдніе установлены только для низшихъ разрядовъ служащихъ); ко вторымъ относятся: 1) перемѣщеніе на должность, равную по разряду, но съ уменьшеннымъ содержаніемъ, и 2) увольненіе отъ службы, что влечетъ за собою потерю права на пенсію (Dienstentlassung). Ср. §§ 14 — 16. Послѣднія взысканія могутъ

Основныя начала этого производства суть: 1) точное указаніе мѣстъ, облеченныхъ правомъ дисциплинарнаго производства, и коллегіальный ихъ составъ [1]); 2) требованіе точнаго указанія мотивовъ привлеченія къ отвѣтственности; 3) право защиты обвиняемаго какъ лично, такъ и чрезъ адвоката, при чемъ послѣднее слово всегда принадлежитъ обвиняемому [2]); 4) право апелляціи [3]). Насколько эти начала воспроизводятся въ русскомъ законодательствѣ, мы увидимъ ниже.

А. Отвѣтственность служащихъ по административному вѣдомству.

§ 60. При разсмотрѣніи этого вопроса необходимо прежде всего установить границу между отвѣтственностью по суду и по распоряженію начальства. Граница эта, относительно преступленій и проступковъ по службѣ, опредѣляется относительною важностью мѣръ взысканія. Всѣхъ взысканій этого рода положено девять:

1. Замѣчаніе болѣе или менѣе строгое.
2. Выговоръ болѣе или менѣе строгій, безъ внесенія въ послужной списокъ.
3. Вычетъ изъ жалованья.
4. Выговоръ болѣе или менѣе строгій, съ внесеніемъ онаго въ послужной списокъ.
5. Перемѣщеніе съ высшей должности на низшую.
6. Удаленіе отъ должности.
7. Вычетъ изъ времени службы.
8. Отрѣшеніе отъ должности.
9. Исключеніе изъ службы [4]).

быть налагаемы только въ порядкѣ дисциплинарнаго производства. Оно состоитъ изъ письменнаго дознанія, Voruntersuchung, производимаго особымъ коммиссаромъ, и въ устномъ разбирательствѣ въ опредѣленной инстанціи. § 22.

[1]) Для должностныхъ лицъ, назначеніе или утвержденіе коихъ зависитъ отъ короля и министровъ, дисциплинарною инстанціею является дисциплинарная палата, Disciplinarhof, въ Берлинѣ. Она состоитъ изъ президента и десяти членовъ, изъ коихъ, по крайней мѣрѣ, 4 должны принадлежать къ составу верховнаго суда (Obertribunal). Всѣ члены назначаются королемъ на 3 года. Засѣданія дѣйствительны при наличности 7-ми членовъ. Для лицъ, назначаемыхъ провинціальными властями или имъ подчиненныхъ, дисц. инстанціею являются провинціальныя присутств. мѣста, разсматривающія эти дѣла въ общихъ собраніяхъ, при наличности, по крайней мѣрѣ, 3 членовъ. §§ 24, 29, 31.

[2]) Тамъ же, §§ 32, 35, 37.

[3]) Тамъ же, § 41.

[4]) Улож. о наказ., ст. 65.

Кромѣ этихъ мѣръ, исчисленныхъ въ уложеніи о наказаніяхъ, т. II Св. Зак. называетъ еще арестъ, въ порядкѣ постепенности занимающій мѣсто между пп. 4 и 5 [1]). Изъ этихъ девяти (а по т. II—10) мѣръ только послѣднія три могутъ быть налагаемы не иначе, какъ по суду, ибо онѣ влекутъ за собою ограниченія правъ осужденнаго. Именно, исключеніе изъ службы влечетъ за собою лишеніе права занимать какую-либо должность государственную или общественную, отрѣшеніе отъ должности—лишеніе того же права въ теченіе 3 лѣтъ со дня отрѣшенія; вычетъ изъ времени службы есть вычетъ изъ выслуженнаго срока, дающаго право на полученіе пенсій, наградъ и знака отличія за безпорочную службу. Означенный вычетъ не долженъ превышать одного года. Прочія наказанія могутъ быть налагаемы безъ суда, властью начальства. Мы назвали бы этотъ порядокъ дисциплинарнымъ, если бы онъ былъ подчиненъ опредѣленнымъ формамъ. Но постановленія нашего законодательства не подходятъ подъ понятіе правилъ о дисциплинарномъ производствѣ, какъ мы увидимъ ниже.

а) Отвѣтственность въ административномъ порядкѣ.

§ 61. Способами и поводами возбужденія отвѣтственности, какъ въ порядкѣ административномъ, такъ и въ судебномъ, являются: 1) жалобы; 2) замѣченныя самимъ начальствомъ злоупотребленія и упущенія; 3) донесеніе лицъ и мѣстъ подчиненныхъ; 4) судъ надъ другими лицами; 5) временныя обозрѣнія; 6) разсмотрѣніе дѣлъ, вѣдомостей и отчетовъ [2]). Послѣдствіемъ отвѣтственности является одна изъ мѣръ взысканій, указанныхъ выше. При оцѣнкѣ дѣйствительнаго значенія каждой изъ этихъ мѣръ должно имѣть въ виду слѣдующія обстоятельства: 1) насколько онѣ по закону имѣютъ вліяніе на служебную репутацію служащаго, вслѣдствіе внесенія ихъ въ послужной (формулярный) списокъ и въ аттестаты, выдаваемые увольняемымъ въ отставку чиновникамъ; 2) послѣдствія взысканій, являющихся основаніемъ для принятія мѣръ болѣе строгихъ.

α) Одни изъ взысканій, налагаемхъ на чиновниковъ, вносятся въ послужные списки, другія — нѣтъ [3]). Не вносятся въ послужные

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 233, п. 6.

[2]) Св. Зак., т. II, ст. 225. Въ судебныхъ уставахъ (уст. угол. суд., ст. 1077) эти способы и поводы изложены короче и въ болѣе общей формѣ. Именно: „дѣла по преступленіямъ должности возбуждаются: 1) жалобами и объявленіями частныхъ лицъ; 2) сообщеніями и донесеніями должностныхъ лицъ, и 3) надзоромъ начальства за дѣйствіями его подчиненныхъ“.

[3]) Св. Зак., т. II, ст. 236.

списки: 1) выговоры, сдѣланные по опредѣленіямъ правительственныхъ и судебныхъ мѣстъ вмѣсто денежныхъ пеней; 2) выговоры, налагаемые на чиновниковъ въ административномъ порядкѣ (но они вносятся въ аттестаты чиновниковъ, увольняемыхъ въ отставку, и должны быть принимаемы въ разсчетъ при поступленіи ихъ вновь на службу); 3) проступки, которые могли бы подлежать суду, но прощены Всемилостивѣйшимъ манифестомъ прежде отсылки дѣла къ судебному разсмотрѣнію [1]); 4) замѣчанія [2]). Тѣмъ не менѣе и выговоры, и замѣчанія имѣютъ юридическія послѣдствія. Именно, „чиновники, подвергшіеся въ теченіе одного года, за медленность и нерадѣніе, многократнымъ замѣчаніямъ или тремъ строгимъ выговорамъ, предаются суду, если въ томъ же году окажутся снова виновными въ упущеніяхъ“ [3]).

β) Прочія наказанія и взысканія вносятся въ послужной списокъ въ различныя его графы, т.-е. или въ штрафную (XI), или въ графу о прохожденіи службы. Занесеніе въ штрафную графу имѣетъ своимъ послѣдствіемъ ограниченіе или лишеніе права на пенсіи и награды [4]). Сюда заносятся: 1) бытность подъ судомъ и опредѣленный окончательнымъ рѣшеніемъ суднаго дѣла штрафъ (взысканіе), хотя бы штрафъ могъ быть налагаемъ какъ судебнымъ, такъ и административнымъ порядкомъ, если только судъ опредѣлитъ внести его въ послужной списокъ; 2) замѣчанія и выговоры отъ Высочайшаго имени, если ихъ повелѣно будетъ внести въ послужной списокъ. Въ графу о прохожденіи службы вносятся штрафы и подсудимости, не подлежащія внесенію въ графу XI [5]).

§ 62. При тяжести иныхъ взысканій (каково перемѣщеніе съ высшей должности на низшую и удаленіе отъ службы) и серьезныхъ послѣдствіяхъ другихъ (три строгихъ выговора и многократныя замѣчанія), должно разсмотрѣть, насколько ограждены права служащихъ лицъ отъ возможности произвола при наложеніи означенныхъ взысканій. Эти обезпеченія вообще могутъ заключаться: α) въ точномъ опредѣленіи мѣстъ и лицъ, могущихъ налагать взысканія, β) въ самомъ порядкѣ наложенія взысканій; γ) въ правѣ обжалованія означенныхъ распоряженій начальствующихъ лицъ.

α) Право взысканій распредѣляется между непосредственными начальствами служащихъ и начальствами высшими, отъ коихъ

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 789, III.

[2]) Св. Зак., т. II, ст. 237.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 727. Годъ исчисляется не со дня полученія перваго выговора, а съ 1 января по 1 января каждаго года. Тамъ же.

[4]) Тамъ же, ст. 683. Уст. о пенс. (Св. Зак., т. III), ст. 28 и слѣд.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 789, I и II.

зависитъ опредѣленіе ихъ къ должности. Непосредственнымъ начальствамъ предоставляется дѣлать своимъ подчиненнымъ замѣчанія. Выговоры, безъ внесенія въ послужные списки, предоставляется объявлять: 1) административнымъ мѣстамъ и лицамъ, зависимымъ отъ губернскаго правленія, сему правленію или непосредственно, или по отношенію, или представленію мѣстъ, ему равныхъ или подчиненныхъ; 2) мѣстамъ губернскаго управленія и предводителямъ дворянства — сенату; 3) прочимъ мѣстамъ и лицамъ, подчиненнымъ разнымъ управленіямъ, ихъ непосредственнымъ начальствамъ [1]).

Всѣ прочія взысканія (вычеты изъ жалованья, денежныя взысканія, аресты, перемѣщенія съ высшей должности на низшую и удаленіе отъ должности) могутъ быть назначаемы начальствами, отъ коихъ зависитъ опредѣленіе служащаго къ должности [2]).

β) Если съ этой стороны служащій поставленъ въ довольно независимое отношеніе къ своему непосредственному начальству, то какія условія установлены закономъ въ порядкѣ наложенія взысканій? Въ этомъ отношеніи мы имѣемъ слѣдующія опредѣленія. Во-первыхъ, никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ предварительнаго истребованія отъ служащихъ объясненія [3]). Исключеніе сдѣлано для губернаторовъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда они лично усмотрятъ въ подчиненныхъ имъ полицейскихъ или иныхъ распорядительныхъ установленіяхъ упущенія и безпорядки и имѣютъ достаточныя свѣдѣнія о причинѣ этихъ безпорядковъ. Въ этомъ случаѣ губернаторъ можетъ подвергнуть взысканію отдѣльныхъ лицъ, виновныхъ въ безпорядкахъ, но не цѣлыя присутствія [4]). Во-вторыхъ, случаи, когда на служащихъ могутъ быть наложены тѣ или другія взысканія, опредѣлены въ уложеніи о наказаніяхъ, коимъ начальствующія лица обязаны руководствоваться и при наложеніи взысканій въ административномъ порядкѣ [5]). Въ-третьихъ, къ наложенію высшей мѣры административнаго взысканія—т.-е. къ увольненію отъ должности—начальство должно прибѣгать только въ случаѣ важной вины и предварительно испытавъ другія предоставленныя ему мѣры къ исправленію. Это правило находитъ себѣ двоякую гарантію— одну въ уложеніи о наказаніяхъ (правда, довольно слабую), другую— въ т. II Св. Зак. По уложенію о наказаніяхъ начальникъ, нарушив-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 237, 240. Выговоры заносятся въ особыя шнуровыя книги, которыя ведутся въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ и при каждомъ управленіи, ст. 241.

[2]) Тамъ же, ст. 242—245.

[3]) Тамъ же, ст. 235, п. 1.

[4]) Тамъ же.

[5]) Тамъ же, ст. 237—245.

шій указанное выше правило, подвергается въ первый и второй разъ замѣчанію, а въ третій—строгому выговору, и то если онъ не докажетъ, что „такое немедленное удаленіе, по дошедшимъ до него достовѣрнымъ свѣдѣніямъ, было необходимо для порядка и пользы службы" [1]. При слабости положеннаго за такія произвольныя дѣйствія взысканія, означенный запретъ имѣетъ довольно призрачное значеніе. Нѣсколько серьезнѣе правило, установляемое ст. 246 т. II Св. Зак., въ силу котораго чиновники, удаленные начальствами отъ службы, могутъ, если считаютъ себя невинными, жаловаться на такое увольненіе и просить суда [2]. Этимъ правиломъ, при практическомъ его примѣненіи, была бы открыта возможность невинному доказать свою правоту и черезъ то раскрыть неправильныя дѣйствія начальства. Но и это правило не спасаетъ лицо, „считающее себя невиннымъ", ибо высшее начальство, коему подана жалоба, можетъ не удовлетворить просителя и не дать просителю суда, о коемъ онъ ходатайствуетъ, ибо отдача подъ судъ всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія начальства (см. ниже).

Какъ ни недостаточны указанныя выше обезпеченія, но они указываютъ на нѣкоторый нормальный порядокъ, преподаваемый въ видѣ совѣта, по крайней мѣрѣ, начальствующимъ лицамъ. Однако, и эти правила, установленныя въ законахъ Петра Великаго, Екатерины II и послѣдующихъ царствованій, въ сущности отмѣнены закономъ 7-го ноября 1850 года, коимъ предоставлено начальникамъ увольнять служащихъ безъ объясненія причинъ [3]. Именно, пунктъ 3 [4]) этого закона гласитъ: „чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей, или почему-либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами, предоставляется начальникамъ, отъ коихъ въ общемъ порядкѣ зависитъ увольненіе отъ должностей, сими чиновниками занимаемыхъ, увольнять по своему усмотрѣнію и безъ просьбы ихъ" [5]. Правда, начальствамъ рекомендуется поступать въ этихъ случаяхъ осмотрительно, не увлекаясь ни пристрастіемъ, ни личностью,—но это нисколько не измѣняетъ существа дѣла.

γ) Право обжалованія распоряженій, коими налагаются взысканія въ административномъ порядкѣ, допускаемое по прусскому закону [6],

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 391.

[2]) Ср. уст. о служб. гр., ст. 762.

[3]) Изъ этого закона въ уст. о служб. гр., изданія 1876 г., составлено три статьи—760—762.

[4]) Отсюда извѣстное выраженіе: „уволить по третьему пункту".

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 761.

[6]) Зак. 1852 г., § 21.

признается нашимъ законодательствомъ въ весьма слабой степени. Именно, уст. о служб. гр. и т. II Св. Зак. говорятъ объ этомъ предметѣ только по поводу распоряженія объ увольненіи служащаго отъ должности и то лишь въ случаѣ увольненія съ указаніемъ его причинъ. Уволенные же по ст. 761, безъ указанія причинъ, „на такое распоряженіе, не могутъ жаловаться, и всѣ ихъ жалобы, а также просьбы о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или преданіи суду, не только должны быть оставляемы безъ всякаго дѣйствія и движенія, но ни въ правительствующемъ сенатѣ, ни въ канцеляріи по принятію прошеній не должны быть вовсе принимаемы къ разсмотрѣнію“ [1]).

Изложенныя выше правила показываютъ, что наше законодательство, въ указанныхъ отношеніяхъ, представляетъ большія несовершенства, и что содержащіяся въ немъ постановленія, особенно же ст. 761 и 762 уст. о служб. гр., обусловливаютъ значительную личную зависимость служащихъ отъ ихъ начальствъ и далеко переступаютъ за предѣлы требованій служебной дисциплины, не обезпечивая въ то же время интересовъ службы, государства и общества.

б) *Отвѣтственность службы* [2]).

§ 63. Надежнѣйшимъ обезпеченіемъ интересовъ частныхъ лицъ, пользы государства и законности въ управленіи является отвѣтственность должностныхъ лицъ по суду, которая въ то же время обезпечиваетъ и положеніе служащихъ. И въ этомъ отношеніи дѣйствующее законодательство наше заставляетъ желать многаго. Судебные уставы 1864 года, внеся много формальныхъ улучшеній въ это важное дѣло, не измѣнили, однако, существа его. Они остались вѣрными старымъ началамъ.

Пространство дѣйствія судебной власти по преступленіямъ должности не ограничивается предѣлами тѣхъ взысканій, которыя по уложенію о наказаніяхъ могутъ быть налагаемы исключительно по суду (вычетъ изъ времени службы, отрѣшеніе отъ должности и исключеніе изъ службы). И другія взысканіи могутъ быть налагаемы судомъ. Но примѣнимость судебной отвѣтственности служащихъ за-

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 762.

[2]) Пособіемъ для изученія этого вопроса, въ уголовно-судопроизводственномъ отношеніи, можетъ служить статья г. К. Постовскаго: „Объ уголовномъ преслѣдованіи должностныхъ лицъ за преступленія по службѣ“, помѣщ. въ *Юридическомъ Вѣстникѣ*, мартъ и апрѣль, 1880. Для обзора иностранныхъ постановленій по этому предмету см. помѣщ. тамъ же и подъ тѣмъ же заглавіемъ ст. г. Н. Муравьева, №№ 10 и 11 за 1879 г.

виситъ всецѣло отъ **порядка привлеченія** къ этой отвѣтственности, т.-е. отъ степени права суда **самостоятельно** привлекать должностныхъ лицъ къ отвѣтственности, какъ по жалобамъ частныхъ лицъ, такъ и по иниціативѣ прокурорскаго надзора. Безъ всякаго сомнѣнія, привлеченіе служащихъ къ отвѣтственности должно быть поставлено въ извѣстныя разумныя условія, безъ чего должностныя лица были бы отвлекаемы отъ служебной дѣятельности вздорными обвиненіями. Но дѣйствующее русское законодательство совершенно отрицаетъ самостоятельную роль суда и органовъ обвинительной власти въ этомъ отношеніи. Оно, въ опредѣленіяхъ своихъ, воспроизводитъ извѣстное постановленіе ст. 75 франц. конст. 1799 г. (отмѣненное закономъ 19 сентября 1870 года), что „агенты правительства не могутъ быть преслѣдуемы за дѣйствіе, относящееся къ ихъ должности, иначе какъ по опредѣленію государственнаго совѣта". Опредѣленіе государственнаго совѣта у насъ замѣнено опредѣленіями разныхъ подлежащихъ властей,—но существо дѣла отъ того не измѣняется. Во всѣхъ постановленіяхъ проводится одно общее начало: должностныя лица могутъ быть привлекаемы къ суду только съ согласія ихъ начальствъ. Въ подробностяхъ это явствуетъ изъ нижеслѣдующихъ правилъ.

1. Всѣ донесенія и сообщенія о преступленіи должности по административному вѣдомству и всѣ просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями [1]), обращаются къ тому начальству, отъ коего зависитъ опредѣленіе обвиняемаго къ должности. Объ опредѣленныхъ же Высочайшею властью къ должности не выше IV класса и предводителяхъ дворянства—въ первый деп. сената [2]). Такъ какъ сенатъ поставленъ въ особыя условія относительно этихъ дѣлъ, то мы и разсмотримъ условія его дѣятельности отдѣльно.

Чины **первыхъ трехъ классовъ** предаются суду по Высочайше утвержденному мнѣнію государственнаго совѣта. Порядокъ отвѣтственности этихъ лицъ будетъ разсмотрѣнъ нами въ ученіи о министерствахъ.

2. Преданію суду предшествуютъ предварительныя дѣйствія под-

[1]) Просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, о коихъ говорится въ данномъ случаѣ, должно отличать отъ **исковъ**, возбуждаемыхъ съ этою цѣлью въ гражданскомъ порядкѣ (уст. гражд. суд., ст. 1316 и слѣд.). Послѣдніе могутъ быть вчиняемы въ тѣхъ случаяхъ, когда вредъ и убытки причинены „нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью" должностного лица, слѣдовательно, дѣйствіемъ или бездѣйствіемъ, не содержащимъ въ себѣ признаковъ **преступленія**. Въ первомъ случаѣ искъ о вознагражденіи за вредъ и убытки не можетъ быть отдѣленъ отъ производства дѣлъ по преступленію должности, и возможность начать его обусловливается предварительнымъ признаніемъ преступности дѣйствія должностного лица.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

лежащихъ начальствъ. Они состоятъ: α) въ истребованіи отъ обвиняемыхъ объясненій; β) въ производствѣ дознаній (или предварительныхъ изслѣдованій), по усмотрѣнію и распоряженію начальствъ [1]). Порядокъ производства какъ тѣхъ, такъ и другихъ дѣйствій недостаточно обезпечиваетъ какъ интересы частныхъ лицъ, такъ и отправленіе правосудія, когда дѣло дойдетъ до судебнаго разбирательства.

Начальство обвиняемаго обязано сообщить ему какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся противъ него доказательствахъ и потребовать надлежащихъ объясненій. Но на представленіе этихъ объясненій не положено никакого срока. Такимъ образомъ, обвиняемый, располагая всѣми представленными противъ него доказательствами и не ограниченный въ срокѣ представленія объясненій, можетъ имѣть достаточно времени для сокрытія слѣдовъ совершонныхъ имъ преступныхъ дѣйствій и ослабленія силы представленныхъ противъ него доказательствъ. Затѣмъ начальству предоставляется, „когда по обстоятельствамъ дѣла оно признаетъ это нужнымъ“, произвести дознаніе чрезъ одного изъ подвѣдомственныхъ тому же начальству чиновниковъ. Эта процедура также представляетъ важныя неудобства: α) на производство предварительныхъ изслѣдованій также не полагается никакого срока и посему на исчезновеніе слѣдовъ преступленія и его доказательствъ, столь необходимыхъ для суда, всегда имѣется достаточно времени; β) производство дознанія возлагается „на чиновника того же вѣдомства“, что также неудобно, въ виду естественной солидарности, соединяющей чиновъ одного „вѣдомства“ или, наоборотъ, личнаго соперничества между этими чинами. Оба эти обстоятельства могутъ вліять на односторонность дознанія, въ свою очередь, вліяющаго на рѣшеніе какъ начальства, такъ и суда.

Наконецъ, дальнѣйшее направленіе дѣла, по представленіи объясненій и производствѣ „дознанія“, всецѣло, по общему правилу, находится въ рукахъ начальства обвиняемаго. Именно, ему предоставляется или кончить дѣло въ административномъ порядкѣ, или сдѣлать представленіе или постановленіе о преданіи обвиняемаго суду [2]). Рѣшеніе дѣла въ томъ или въ иномъ порядкѣ предоставлено усмотрѣнію начальствъ и точно такъ же не обусловлено никакимъ срокомъ.

Всѣ эти обстоятельства, вмѣстѣ взятыя, приводятъ также къ тому, что судъ въ рѣшеніяхъ своихъ (если дѣло дойдетъ до суда) поставленъ въ зависимость отъ данныхъ, добытыхъ путемъ административнымъ. Именно, обвинительный актъ, составленный прокуроромъ, основывается на данныхъ, содержащихся въ постановленіяхъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 1086.
[2]) Тамъ же, ст. 1087.

начальства о преданіи чиновника суду. Поэтому судъ, въ засѣданіи своемъ, обязанъ приступить прямо къ судебному слѣдствію. Но данныя эти, собранныя и сгруппированныя не-спеціалистами, нерѣдко оказываются недостаточными для правильнаго рѣшенія дѣла [1]).

3. Уст. уг. суд. указываетъ нѣкоторыя категоріи случаевъ, когда преданію суду должно предшествовать предварительное слѣдствіе, произведенное судебнымъ слѣдователемъ. Эти случаи суть:

1) Когда въ преступленіи, вмѣстѣ съ должностными, участвовали и частныя лица; 2) когда съ обвиняемаго должностного лица требуется вознагражденіе за вредъ и убытки, причиненные его дѣйствіями по должности; 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ [2]).

Но и въ этихъ случаяхъ судебная власть не является вполнѣ самостоятельнымъ факторомъ въ преслѣдованіи преступныхъ дѣйствій. α) Выборъ лицъ, противъ коихъ направлено слѣдствіе, предоставляется всецѣло начальству, почему „подъ слѣдствіемъ", а потомъ и „подъ судомъ" могутъ оказаться не главные виновники, а лица второстепенныя. Дѣятельность судебнаго слѣдователя и прокуратуры является какъ бы вспомогательною и не имѣетъ рѣшающаго значенія въ дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Именно, заключеніе прокурора о направленіи дѣла, основанное на предварительномъ слѣдствіи, препровождается начальству обвиняемаго [3]). Въ случаѣ несогласія этого начальства съ заключеніемъ прокурора [4]), разномысліе, по классу занимаемой обвиняемымъ должности, рѣшается или въ губернскомъ правленіи, съ окончательнымъ разсмотрѣніемъ дѣла въ сенатѣ (по первому деп.), или первымъ деп. сената. β) Инстанціи, постановляющія о преданіи обвиняемыхъ суду (губернскія правленія, совѣты министерствъ и главныхъ управленій), являются въ роли обвинительной камеры.

---

[1]) Тамъ же, ст. 1095. „Начальство обвиняемаго въ преступленіи должности, прежде преданія его суду, обязано привести всѣ предметы обвиненія въ такую ясность, чтобы постановленіе о преданіи суду заключало въ себѣ всѣ свѣдѣнія, необходимыя для составленія... обвинительнаго акта, и чтобы судебному мѣсту можно было приступить въ его засѣданіи прямо къ судебному слѣдствію". О неудобствѣ этого правила даже въ тѣхъ случаяхъ, когда постановленію о преданіи суду предшествовало предварительное слѣдствіе, произведенное судебнымъ слѣдователемъ, будетъ сказано ниже.

[2]) Тамъ же, ст. 1089.

[3]) Тамъ же, ст. 1091.

[4]) Т.-е. въ тѣхъ случаяхъ, когда начальство, „вопреки мнѣнію прокурора, признаетъ, что обвиняемый вовсе не подлежитъ отвѣтственности, или что взысканіе на него можетъ быть наложено въ административномъ порядкѣ". Ст. 1092.

т.-е. судебныхъ палатъ, что влечетъ за собою важныя неудобства при судебномъ разбирательствѣ дѣлъ [1]).

4. Постановленія о преданіи суду (независимо отъ того, предшествуетъ ли имъ административное дознаніе, или предварительное слѣдствіе, произведенное чрезъ судебнаго слѣдователя) исходятъ, смотря по классу должностного лица, отъ губернскихъ правленій или отъ совѣтовъ министерства и главныхъ управленій.

5. Первый департаментъ сената, какъ мы уже замѣтили, поставленъ въ особыя условія по дѣламъ о преданіи суду лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью по должности не выше IV класса. Именно, всѣ донесенія и сообщенія объ ихъ преступленіяхъ по должности, а равно и просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, обращаются прямо въ первый департаментъ, мимо ихъ непосредственныхъ начальствъ. Во-вторыхъ, они предаются суду опредѣленіями перваго департамента [2]). Дѣла этого рода, также какъ дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіи должности и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями, рѣшаются въ первомъ департаментѣ окончательно простымъ большинствомъ голосовъ сенаторовъ и приглашенныхъ министровъ [3]).

Въ общемъ, существующія правила объ отвѣтственности лицъ административнаго вѣдомства представляютъ много недостатковъ, которые могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ: 1) правила объ отвѣтственности этихъ лицъ въ порядкѣ административномъ создаютъ полную ихъ личную зависимость отъ начальствующихъ, не обезпечивая интересовъ и правъ какъ частныхъ лицъ, такъ и государства; 2) отвѣтственность въ порядкѣ судебномъ рѣдко можетъ достигнуть

---

[1]) Такъ, по дѣлу чиновника Протопопова, нанесшаго своему начальнику оскорбленіе дѣйствіемъ, прокуроръ представилъ въ угол. касс. деп. протестъ, гдѣ указывалъ, что окружной судъ приступилъ къ судебному слѣдствію, не исполнивъ обряда, указаннаго ст. 353—356 уст. угол. суд., объ освидѣтельствованіи умственныхъ способностей обвиняемаго (ибо это было важно въ данномъ дѣлѣ). Угол. касс. деп. сената нашелъ, что обрядъ этотъ дѣйствительно не былъ исполненъ при предварительномъ слѣдствіи; но что, по ст. 549, окружный судъ не входитъ въ разсмотрѣніе подсудности и порядка производства дѣлъ, по коимъ состоялось опредѣленіе судебной палаты о преданіи обвиняемаго суду; что въ данномъ случаѣ (по коему присяжные засѣдатели постановили оправдательный приговоръ), по ст. 1095, постановленіе совѣта мин. вн. д., коимъ Протопоповъ былъ преданъ суду, замѣняетъ опредѣленіе судебной палаты; что, поэтому, спб. окружный судъ долженъ былъ приступить прямо къ судебному слѣдствію, не возбуждая вопроса о дополненіи предварительнаго слѣдствія. Рѣш. угол. касс. деп., 1867 г., № 204.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1085 и 1088, п. 3.

[3]) Зак., 19-го мая 1881 (Собр. узак., № 62, ст. 344; учр. сен., изд. 1886 г., ст. 96)

цѣли въ виду незначительности роли, предоставленной судамъ и органамъ судебнаго преслѣдованія.

Б. Отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства.

§ 64. При опредѣленіи условій и порядка отвѣтственности должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства должно различать: 1) условія и порядокъ отвѣтственности членовъ судебныхъ мѣстъ; 2) условія и порядокъ отвѣтственности чиновъ прокурорскаго надзора и чиновъ канцелярій, состоящихъ при судебныхъ мѣстахъ. Но для лицъ той и другой категоріи существуютъ нѣкоторыя общія правила, на которыя должно указать прежде, чѣмъ приступать къ разсмотрѣнію указанныхъ различій.

Различіе между отвѣтственностью лицъ судебнаго вѣдомства въ порядкѣ судебномъ, съ одной, и дисциплинарномъ—съ другой стороны, опредѣлено въ судебныхъ уставахъ съ бо̀льшею точностью и подробностью, чѣмъ въ уст. о служб. гр. относительно должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Это зависитъ, главнымъ образомъ, отъ того, что въ судебныхъ уставахъ обращено большее вниманіе на отвѣтственность въ дисциплинарномъ порядкѣ. Можно сказать, что только одному судебному вѣдомству извѣстно дисциплинарное производство.

Дисциплинарное производство есть особый порядокъ наложенія наказаній и взысканій безъ производства суда. Ст. 1067 уст. угол. суд. рѣзко отличаетъ въ этомъ отношеніи чиновниковъ административнаго вѣдомства отъ лицъ, занимающихъ судебныя должности. По ст. 1066 уст. угол. суд., п. 1 и 2, извѣстныя уже намъ взысканія могутъ быть налагаемы на служащихъ по распоряженіямъ или ихъ непосредственнаго начальства или начальства, отъ коего зависитъ опредѣленіе ихъ къ должностямъ; по ст. 1067 „на должностныя лица судебнаго вѣдомства наказанія и взысканія безъ суда налагаются особымъ дисциплинарнымъ порядкомъ".

Въ исчисленіи взысканій, налагаемыхъ дисциплинарнымъ порядкомъ, судебные уставы нѣсколько уклоняются отъ общихъ по этому предмету постановленій. Именно, по ст. 262 учр. суд. уст., наказанія, налагаемыя въ дисциплинарномъ порядкѣ, суть: 1) предостереженіе; 2) замѣчаніе; 3) выговоръ безъ внесенія въ послужной списокъ; 4) вычетъ изъ жалованья; 5) арестъ не болѣе какъ на семь дней; 6) перемѣщеніе съ высшей должности на низшую. Такимъ образомъ, мы находимъ въ ряду этихъ мѣръ одну—предостереженіе—не имѣющуюся въ числѣ взысканій, указанныхъ для прочихъ чиновниковъ. Кромѣ того, одно изъ означенныхъ въ ст. 262 взысканій

примѣняется и въ тѣхъ случаяхъ, когда въ уложеніи о наказ. положенъ вычетъ изъ времени службы [1]). Затѣмъ, до закона 20-го мая 1885 года (см. ниже), въ числѣ взысканій не было увольненія отъ должности, предоставленнаго нынѣ высшему дисциплинарному присутствію сената.

Основныя начала дисциплинарнаго производства состоятъ въ слѣдующемъ:

1. Дѣла этого рода вѣдаются въ подлежащихъ судебныхъ установленіяхъ, и именно: α) о предсѣдателяхъ и членахъ судебныхъ палатъ, предсѣдателяхъ окружныхъ судовъ, оберъ-прокурорахъ, прокурорахъ судебныхъ палатъ, товарищахъ тѣхъ и другихъ, и всѣхъ чинахъ канцеляріи сената—высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ; β) о товарищахъ предсѣдателей, членахъ окружныхъ судовъ, судебныхъ слѣдователяхъ, мировыхъ судьяхъ, старшихъ нотаріусахъ, прокурорахъ окружныхъ судовъ и ихъ товарищахъ — судебными палатами; γ) о прочихъ чинахъ судебнаго вѣдомства—тѣми судебными мѣстами, при коихъ они состоятъ [2]).

2. Дисциплинарное производство должно быть возбуждено въ теченіе года со времени учиненія проступка и по истеченіи этого времени не можетъ быть начато [3]).

3. Поводы къ начатію дисциплинарнаго производства должны быть разсмотрѣны предварительно въ распорядительномъ засѣданіи суда, вмѣстѣ съ объясненіями обвиняемаго, за исключеніемъ того случая, когда упущеніе или нарушеніе порядка должностнымъ лицомъ усмотрѣно непосредственно судомъ, разсматривавшимъ дѣло. Въ этомъ случаѣ дисциплинарное производство можетъ быть возбуждено безъ предварительнаго разсмотрѣнія его поводовъ [4]).

4. Разсмотрѣніе дѣлъ этого рода имѣетъ мѣсто въ общихъ собраніяхъ департаментовъ или отдѣленій подлежащаго суда [5]).

5. Обвиняемый имѣетъ право явиться въ засѣданіе суда для представленія объясненій. Но присылка повѣреннаго воспрещается [6]). По дѣламъ, подлежащимъ дисциплинарному производству, дозволяется отводъ судей [7]).

6. Засѣданія судовъ по дѣламъ этого рода не публичны [8]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 263, п. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 270 по ред. зак. 20 мая 1885.
[3]) Тамъ же, ст. 273.
[4]) Тамъ же, ст. 274, 276, 250 и рѣш. угол. касс. деп., 1869 г., № 4.
[5]) Учр. суд. уст., ст. 277 и 160, п. 5.
[6]) Тамъ же, ст. 278.
[7]) Тамъ же, ст. 280.
[8]) Тамъ же, ст. 281 по ред. зак. 20 мая 1885 г.

7. Законъ не устанавливаетъ никакихъ другихъ формальностей для дисциплинарнаго производства. Но предъ постановленіемъ рѣшенія судъ долженъ выслушать заключеніе прокурора и объясненіе обвиняемаго. Рѣшеніе суда объявляется наличному подсудимому немедленно. Неприсутствовавшій въ судѣ подсудимый требуется въ судъ для выслушанія рѣшенія, а если онъ служитъ въ другомъ городѣ, то рѣшеніе объявляется ему въ общемъ собраніи мѣстнаго суда при закрытыхъ дверяхъ [1]).

8. Жалобы и протесты на рѣшеніе окружныхъ судовъ или судебныхъ палатъ (когда они разсматриваютъ дѣло въ первой инстанціи) допускается подавать въ семидневный срокъ [2]).

9. На окончательныя рѣшенія, постановленныя во второй инстанціи, не допускается ни жалобъ, ни протестовъ. До 1885 г. законъ дозволялъ просить объ отмѣнѣ окончательныхъ рѣшеній судебныхъ палатъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда рѣшеніе было постановлено ненадлежащимъ судомъ или въ ненадлежащемъ его составѣ; 2) когда отъ обвиняемаго не было истребовано объясненій; 3) когда наказаніе опредѣлено судомъ свыше предоставленной ему власти; 4) когда законъ примѣненъ неправильно [3]). Законъ 1885 г. отмѣнилъ это постановленіе.

Указавъ эти начала отвѣтственности должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства въ дисциплинарномъ порядкѣ, мы обратимся къ разсмотрѣнію общихъ началъ отвѣтственности этихъ лицъ, какъ въ судебномъ, такъ и въ дисциплинарномъ порядкѣ сообразно указанному выше различію по роду занимаемыхъ ими должностей.

а) Порядокъ отвѣтственности членовъ судебныхъ мѣстъ.

§ 65. Членами судебныхъ мѣстъ считаются: сенаторы, предсѣдатели, товарищи предсѣдателей и члены судебныхъ палатъ и окружныхъ судовъ, мировые судьи, а также судебные слѣдователи, когда они утверждены въ этой должности [4]). Въ виду обезпеченія условій безпристрастнаго и независимаго отправленія правосудія, судебные уставы создали означеннымъ лицамъ самостоятельное положеніе. Оно обезпечивается главнымъ образомъ началомъ несмѣняемости судей. Послѣднее выражается въ томъ, что:

---

[1]) Тамъ же, ст. 284. Мировымъ судьямъ и судебнымъ слѣдователямъ эти рѣшенія могутъ быть объявляемы на мѣстѣ ихъ жительства, ст. 285.

[2]) Тамъ же, ст. 286 и 287.

[3]) Тамъ же, ст. 291.

[4]) Тамъ же, ст. 243, 3, 79.

1. Члены судебныхъ мѣстъ не могутъ быть увольняемы отъ должностей безъ прошенія, за исключеніемъ случаевъ, прямо указанныхъ въ законѣ [1]).

2. Они не могутъ быть переводимы изъ одной мѣстности въ другую безъ ихъ согласія, за исключеніемъ судебныхъ слѣдователей, которые могутъ быть, въ случаѣ крайней необходимости, переводимы изъ одного участка въ другой (вѣдомства того же окружнаго суда), но не иначе какъ постановленіемъ общаго собранія суда, состоявшагося по предложенію прокурора и утвержденному министромъ юстиціи [2]).

3. Временное устраненіе отъ должностей допускается только въ случаѣ преданія этихъ лицъ суду, и совершенное удаленіе или отрѣшеніе отъ должностей можетъ состояться только по приговору уголовнаго суда.

Начала эти были проведены и въ правилахъ о дисциплинарномъ производствѣ.

Изъ всѣхъ взысканій, налагаемыхъ по ст. 262 учр. суд. уст. въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, члены судебныхъ мѣстъ могли быть подвергаемы только предостереженіямъ, при чемъ право дѣлать ихъ судебнымъ мѣстамъ въ цѣломъ ихъ составѣ или въ составѣ присутствія, принадлежало только кассаціоннымъ департаментамъ [3]).

Право возбуждать дисциплинарное производство о членахъ судебныхъ мѣстъ принадлежало судамъ, въ составъ коихъ они входятъ, или министру юстиціи. Производство же дѣлъ подлежитъ или сенату, или судебнымъ палатамъ, смотря по разряду должности, занимаемой членомъ судебнаго мѣста [4]).

Для обезпеченія судебнаго вѣдомства отъ лицъ, которыя, подъ прикрытіемъ начала несмѣняемости, позволили бы себѣ явно небрежное отношеніе къ своимъ обязанностямъ, судебные уставы постано-

---

[1]) Тамъ же, ст. 243. Случаи, когда члены судебныхъ мѣстъ могутъ быть уволены отъ службы безъ прошенія, суть: 1) когда они, по назначеніи своемъ въ должность, не явились на службу въ назначенный срокъ безъ уважительныхъ причинъ; 2) когда они по болѣзни, въ теченіе года, не будутъ въ состояніи отправлять свою должность и не подадутъ прошенія объ отставкѣ, несмотря на сдѣланное напоминаніе; 3) когда судья будетъ подвергнутъ наказанію въ уголовномъ порядкѣ за преступленіе или проступокъ, не относящійся къ службѣ; 4) когда судья будетъ объявленъ несостоятельнымъ должникомъ. Ср. ст. 224, 228—230, 295, 296.

[2]) Тамъ же и ст. 227.

[3]) Тамъ же, ст. 264, 265. По закону 20 мая 1885 г. судьи могутъ подвергаться и вычетамъ изъ жалованья за неявку къ должности или изъ отпуска (Улож. о наказ., ст. 413—415).

[4]) Тамъ же, ст. 272 и 271. См. выше.

вляли слѣдующую мѣру. Если судья въ теченіе года подвергся тремъ предостереженіямъ и въ теченіе того же года впадалъ въ новую вину, влекущую за собою то же взысканіе, то о немъ представлялось кассаціоннымъ департаментамъ, которые могли предать виновнаго уголовному суду [1].

Затѣмъ, для охраненія нравственнаго достоинства судебнаго персонала, въ ст. 295 постановлялось, что о судьѣ, подвергшемся въ уголовномъ порядкѣ наказанію за проступокъ, хотя и не относящійся къ службѣ и который не влекъ за собою потери правъ на службу, предлагалось на обсужденіе общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ. Послѣднее, истребовавъ объясненіе судьи, могло постановить объ удаленіи его отъ должности [2]. Означенная мѣра могла быть примѣнена и къ судьямъ, подвергшимся личному задержанію за долги или объявленнымъ несостоятельными должниками [3].

Такимъ образомъ, и судебные уставы не доводили начала несмѣняемости судей до того предѣла, гдѣ оно могло бы причинить ущербъ государству и достоинству суда. Правила 20 мая 1885 года усилили мѣры, предложенныя прежними ст. 295 и 296, въ слѣдующихъ отношеніяхъ:

1. Отправленіе правъ, принадлежавшихъ прежде общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ, предоставлено особому дисциплинарному присутствію, составъ котораго мы разсмотримъ въ отдѣлѣ объ организаціи сената.

2. Дисциплинарное присутствіе можетъ постановлять объ увольненіи отъ должности судьи, въ случаяхъ и порядкомъ указанныхъ въ прежней ст. 295. Сверхъ того, присутствіе можетъ постановить о временномъ устраненіи отъ должности судьи, привлеченнаго къ слѣдствію или къ суду за проступокъ, хотя и не относящійся къ службѣ, но влекущій за собою тюремное заключеніе или болѣе строгое наказаніе. Постановленіе это, въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, можетъ быть сдѣлано и безъ истребованія отъ судьи предварительнаго объясненія.

Дисциплинарному присутствію, примѣнительно къ правиламъ, постановленнымъ бывшею ст. 296, принадлежитъ право увольнять судей (теперь и старшихъ нотаріусовъ), подвергшихся личному задержанію за долги или объявленныхъ несостоятельными должниками.

Но существеннѣйшимъ нововведеніемъ въ судебные уставы являются постановленія п. 3 новой ст. 295, въ силу котораго дисципли-

---

[1]) Тамъ же, ст. 293.
[2]) Тамъ же, ст. 295.
[3]) Тамъ же, ст. 296.

нарное присутствіе, по предложенію министра юстиціи, можетъ постановлять объ увольненіи отъ должности судьи, который:

а) совершилъ служебныя упущенія, хотя и не влекущія за собою удаленія его отъ должности по суду, но по многократности своей свидѣтельствующія о явномъ пренебреженіи судьи къ своимъ обязанностямъ, или

б) дозволилъ себѣ, внѣ службы, противные нравственности или предосудительные поступки, несовмѣстные съ достоинствомъ судьи, хотя бы они и не имѣли своимъ послѣдствіемъ привлеченіе его къ уголовной отвѣтственности.

Дисциплинарное присутствіе можетъ, по предложенію министра юстиціи, постановить о перемѣщеніи въ другую мѣстность, на равную должность, судью, который образомъ своихъ дѣйствій поставилъ себя въ положеніе, дающее основательный поводъ сомнѣваться въ спокойномъ и безпристрастномъ исполненіи своихъ обязанностей и, тѣмъ не менѣе, уклоняется отъ перевода въ другую мѣстность. По дѣламъ болѣе важнымъ судьи предаются уголовному суду.

До 1877 года преданіе суду членовъ судебныхъ мѣстъ зависѣло единственно отъ кассаціонныхъ департаментовъ сената. Но закономъ 10 іюня 1877 года дѣла о преданіи суду этихъ лицъ были переданы особому соединенному присутствію, образованному въ составѣ кассаціонныхъ департаментовъ, на слѣдующихъ основаніяхъ. Оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ особо назначаемаго первоприсутствующаго, изъ шести сенаторовъ по два отъ двухъ кассаціонныхъ и двухъ отъ перваго департамента [1]).

По дѣламъ о преступленіяхъ должности члены судебныхъ мѣстъ подсудны кассаціоннымъ департаментамъ сената въ судебномъ ихъ присутствіи [2]).

б) Отвѣтственность лицъ прокурорскаго надзора.

§ 66. Устройство прокурорскаго надзора построено на началахъ административной іерархіи, а потому и правила объ отвѣтственности этихъ лицъ значительно отступаютъ отъ правилъ, установленныхъ для лицъ судебнаго вѣдомства.

Судебныя установленія подчинены въ дѣйствіяхъ своихъ и въ порядкѣ надзора кассаціоннымъ департаментамъ сената. Прокуратура имѣетъ своего главу въ лицѣ министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора [3]). Но зависимость разныхъ чиновъ прокурорскаго надзора

---

[1]) Подробности см. въ ученіи о сенатѣ.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1075, 1107.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 124, 129.

отъ министра юстиціи, очевидно, не можетъ быть одинакова — въ виду различнаго порядка ихъ назначенія.

Министру юстиціи предоставляется непосредственно назначать только товарищей прокурора въ окружныхъ судахъ. Затѣмъ товарищи оберъ-прокуроровъ и прокуроровъ судебныхъ палатъ и прокуроры окружныхъ судовъ опредѣляются, по представленіямъ министра юстиціи, Высочайшею властью; наконецъ оберъ-прокуроры и прокуроры судебныхъ палатъ опредѣляются, по тѣмъ же представленіямъ, именными Высочайшими указами [1]).

Этими правилами опредѣляется и возможность увольненія означенныхъ лицъ. На чиновъ прокурорскаго надзора не распространяется дѣйствіе ст. 243 учр. суд. уст.; слѣдовательно, они могутъ быть увольняемы отъ службы безъ прошенія, при чемъ министръ юстиціи можетъ увольнять непосредственно товарищей прокурора окружнаго суда и представлять объ увольненіи прочихъ лицъ [2]). Кромѣ того, означенные чины могутъ быть перемѣщаемы безъ ихъ просьбы изъ одного города въ другой [3]). Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи, чины прокуратуры поставлены въ общія условія, установленныя для лицъ, служащихъ по административному вѣдомству.

Но, пока эти лица находятся на службѣ, положеніе ихъ относительно дисциплинарной и судебной отвѣтственности опредѣляется слѣдующими правилами.

Лица прокурорскаго надзора подлежатъ дисциплинарнымъ взысканіямъ по непосредственному усмотрѣнію министра юстиціи. Но право послѣдняго ограничено слѣдующими предѣлами: 1) онъ не можетъ наложить взысканія безъ истребованія отъ обвиняемыхъ объясненій; 2) оберъ-прокурорамъ онъ въ правѣ дѣлать только предостереженія; прочимъ чинамъ прокурорскаго надзора—предостереженія, замѣчанія и выговоры, безъ внесенія послѣднихъ въ послужные списки [4]).

Вычеты изъ жалованья и перемѣщенія съ высшей должности на низшую опредѣляются не иначе, какъ въ порядкѣ дисциплинарнаго производства. Но возбужденіе дисциплинарнаго производства относительно лицъ прокурорскаго надзора предоставляется министру юстиціи [5]).

Чины прокурорскаго надзора, подвергшіеся, въ теченіе одного

---

[1]) Тамъ же, ст. 219—222.
[2]) Тамъ же, ст. 226.
[3]) Тамъ же, ст. 245.
[4]) Тамъ же, ст. 266.
[5]) Тамъ же, ст. 268.

года, три раза взысканіямъ строже предостереженія или замѣчанія, въ случаѣ новаго проступка, предавались уголовному суду [1]).

Но кассаціонный департаментъ (а нынѣ соединенное присутствіе) приступаетъ къ постановленіямъ о преданіи суду чиновъ прокурорскаго надзора не иначе, какъ по предложенію министра юстиціи [2]).

Такимъ образомъ, начало іерархической зависимости проведено въ учрежденіи прокуратуры въ томъ же духѣ, какъ и въ отношеніи должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Отвѣтственность ихъ въ административномъ порядкѣ весьма сильна; относительно отвѣтственности въ порядкѣ судебномъ они поставлены подъ охрану министра юстиціи.

в) Отвѣтственность чиновъ канцеляріи при судебныхъ мѣстахъ.

§ 67. Чины канцелярій во всѣхъ судебныхъ инстанціяхъ, кромѣ сената, поставлены подъ непосредственное начальство предсѣдателей этихъ установленій; канцелярія кассаціонныхъ департаментовъ сената находится подъ начальствомъ оберъ-прокуроровъ.

Поэтому опредѣленія, увольненія и перемѣщенія чиновъ канцелярій судебныхъ зависятъ отъ предсѣдателей; опредѣленія и увольненія чиновъ сенатской канцеляріи зависятъ отъ оберъ-прокуроровъ, за исключеніемъ оберъ-секретарей, которые назначаются министромъ юстиціи, по представленіямъ оберъ-прокуроровъ.

Сообразно этому, и право дисциплинарныхъ взысканій распредѣлено между всѣми означенными властями. Оберъ-секретари сената подлежатъ дисциплинарному взысканію по усмотрѣнію министра юстиціи, но не иначе, какъ по истребованіи отъ нихъ объясненій и съ тѣмъ, чтобы взысканіе было не строже предостереженія. Прочіе чины канцелярій подвергаются взысканіямъ по распоряженіямъ предсѣдателей судебныхъ мѣстъ или (въ сенатѣ) по усмотрѣнію оберъ-прокуроровъ. Но вычетамъ изъ жалованья и перемѣщенію съ высшей должности на низшую они могутъ быть подвергаемы только по опредѣленіямъ суда въ порядкѣ дисциплинарнаго производства [3]). Чинъ канцеляріи, подвергшійся, въ теченіе года, тремъ взысканіямъ строже предостереженія и замѣчанія, въ случаѣ новой вины въ томъ же году, предавался уголовному суду [4]). Оберъ-секре-

---

[1]) Тамъ же, ст. 294; нынѣ, по закону 20 мая 1885, ст. 294 отмѣнена.
[2]) Уст. угол. суд., ст. 1081.
[3]) Учр. суд. уст., ст. 266—268.
[4]) Тамъ же, ст. 294. Ср. прим. 1.

тари и ихъ помощники предаются суду соединеннымъ присутствіемъ сената (см. выше). Прочіе чины—постановленіями судебной палаты [1]).

В. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ.

§ 68. Одно изъ общихъ началъ, признаваемыхъ нашимъ гражданскимъ и публичнымъ правомъ, гласитъ, что никто не можетъ быть лишенъ безъ суда правъ, ему принадлежащихъ. Поэтому всякій ущербъ въ имуществѣ и причиненные кому либо вредъ и убытки, съ одной стороны, налагаютъ обязанность доставлять, а съ другой—производятъ право требовать вознагражденія [2]).

Отъ этой обязанности не избавляются лица служащія, хотя бы они причинили вредъ и убытки имуществу частныхъ лицъ при отправленіи служебныхъ обязанностей, ибо въ этихъ случаяхъ они выступили за ихъ предѣлы.

Этого права не лишены частныя лица по отношенію къ лицамъ должностнымъ, ибо имущественное право защищается противъ всякаго его нарушителя, хотя бы имъ было не только отдѣльное должностное лицо, но цѣлое вѣдомство или даже государство, отвѣчающее въ этомъ случаѣ въ качествѣ казны. Поэтому всякій ущербъ или убытокъ, причиненный служащимъ, при отправленіи его служебныхъ обязанностей, влечетъ за собою его имущественную отвѣтственность.

Но форма возбужденія этой отвѣтственности, по нашему законодательству, не одинакова въ различныхъ случаяхъ. Уставы уголовнаго и гражданскаго судопроизводства различаютъ два рода случаевъ: 1) ущербъ и убытки могутъ быть причинены такими дѣйствіями должностныхъ лицъ, которыя содержатъ въ себѣ признаки преступленія или проступка по должности; 2) они могутъ быть причинены нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ. Въ обоихъ этихъ случаяхъ должно различать порядокъ отвѣтственности должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, съ одной, и лицъ судебнаго вѣдомства, съ другой стороны.

1. Форма возбужденія гражданской отвѣтственности за вредъ и убытки, причиненные преступными дѣйствіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, есть форма просьбы, приносимой по начальству для лицъ до V класса, или въ первый департаментъ сената для лицъ IV класса — или V, если они назначаются Высочайшею властью.

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1080.

[2]) См. Св. Зак., т. IX, ст. 10; т. X, ст. 574.

Слѣдовательно, въ этомъ случаѣ мы не имѣемъ дѣла съ искомъ, предъявляемымъ въ судебномъ порядкѣ [1]). Это объясняется тѣмъ, что признаніе права на вознагражденіе за вредъ и убытки ставится въ зависимость отъ предварительнаго рѣшенія вопроса объ основательности обвиненій должностныхъ лицъ въ преступленіи по должности, которому приписывается происшедшій вредъ. Поэтому означенное вознагражденіе взыскивается съ виновныхъ, взыскивается не иначе, какъ по преданію ихъ суду [2]).

Просьба о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные неправильными или пристрастными дѣйствіями должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, приносятся тѣмъ установленіямъ, отъ коихъ зависитъ преданіе виновныхъ суду [3]); слѣдовательно, смотря по роду должности,—или въ судебную палату, или въ означенное выше соединенное присутствіе сената [4]). Означенныя инстанціи, разрѣшивъ въ закрытомъ засѣданіи означенную просьбу, если она найдена будетъ уважительною, назначаютъ тотъ окружный судъ, куда можетъ обратиться проситель съ своимъ искомъ [5]). Означенные иски производятся на общемъ основаніи.

2. Форма возбужденія гражданской отвѣтственности за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ, есть искъ. Такъ какъ въ данномъ случаѣ искъ имѣетъ самостоятельное основаніе и разсмотрѣніе его не поставлено въ зависимость отъ предварительнаго опредѣленія свойства дѣйствій должностныхъ лицъ, коими причинены означенные вредъ и убытки (какъ это имѣетъ мѣсто въ случаяхъ, указанныхъ ст. 1070 уст. угол. суд.), то законъ допускаетъ предъявленіе такихъ исковъ по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства [6]).

Иски предъявляются прямо въ суды, но при этомъ законъ постановляетъ нѣкоторыя изъятія изъ общаго порядка. Они касаются: 1) первоначальнаго предъявленія исковъ и 2) порядка ихъ разсмотрѣнія.

1. При предъявленіи исковъ просители должны сообразоваться съ классомъ должности, занимаемой служащимъ, дѣйствія котораго дали поводъ къ иску. Поэтому:

а) Иски противъ лицъ, занимающихъ должности до IX класса

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

[2]) Тамъ же, ст. 1070.

[3]) Тамъ же, ст. 1079.

[4]) Уст. гражд. суд., ст. 1331 и зак. 14 мая 1885 года, III. (Собр. узак. 1885 г., № 52, ст. 432).

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1334 и 1335.

[6]) Тамъ же, ст. 1316.

включительно, предъявляются въ окружный судъ, находящійся въ губернскомъ городѣ той губерніи, въ которой послѣдовало распоряженіе или дѣйствіе.

б) Противъ лицъ, занимающихъ должности отъ VIII до V класса включительно,—въ мѣстную судебную палату.

в) Противъ лицъ, занимающихъ должности выше V класса, — въ кассаціонный департаментъ сената [1]).

2. Во всѣхъ означенныхъ учрежденіяхъ подобные иски разсматриваются особыми присутствіями, состоящими: а) въ окружныхъ судахъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда изъ вице-губернатора, двухъ членовъ суда, двухъ представителей отъ казенной палаты и управленія государственными имуществами и ближайшаго начальника управленія, къ коему принадлежитъ отвѣтчикъ; б) въ судебныхъ палатахъ изъ старшаго предсѣдателя палаты (предсѣдательствующаго), двухъ членовъ палаты, мѣстнаго губернатора, управляющаго казенною палатою, управляющаго госуд. имуществами и ближайшаго начальника управленія, къ коему принадлежитъ отвѣтчикъ; в) въ сенатѣ изъ кассаціоннаго и перваго департаментовъ сената [2]).

3. Докладъ дѣла и объясненія сторонъ происходятъ на общемъ основаніи. Но рѣшенія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора или оберъ-прокурора [3]).

4. Означеннымъ присутствіямъ предоставляется, признавъ должностное лицо виновнымъ въ причиненіи вреда и убытковъ, опредѣлить также и сумму ихъ вознагражденія, но въ томъ только случаѣ, когда количество убытковъ удостовѣрено положительно. Иначе истецъ можетъ требовать вознагражденія или въ порядкѣ исполнительнаго производства [4]), или въ общемъ порядкѣ гражданскаго судопроизводства, т.-е. вчинить новый искъ, но уже на общемъ основаніи [5]).

5. Апелляціонными инстанціями по дѣламъ этого рода являются: а) для особаго присутствія окружнаго суда —особое присутствіе судебной палаты; б) для послѣдняго — соединенное присутствіе кассаціоннаго и перваго департаментовъ сената; в) на рѣшеніе этого

---

[1]) Тамъ же, ст. 1317.

[2]) Тамъ же, ст. 1320—1322.

[3]) Тамъ же, ст. 1323, 1325.

[4]) Исполнительное производство имѣетъ мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда судъ, признавъ обвиненную сторону обязанною къ вознагражденію стороны потерпѣвшей, не найдетъ возможнымъ опредѣлить самую сумму взысканія. Порядокъ его указанъ въ ст. 896—923 уст. гражд. суд.

[5]) Тамъ же, ст. 1330.

присутствія апелляціонныя жалобы приносятся общему присутствію всѣхъ кассаціонныхъ и перваго департаментовъ [1]).

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Права служащихъ.

§ 69. Изъ служебнаго положенія должностныхъ лицъ вытекаютъ ихъ особенныя права: 1) на содержаніе и вознагражденіе; 2) на защиту ихъ безопасности и достоинства; 3) на разныя почетныя преимущества.

Правила, опредѣляющія права служащихъ, содержатся или въ общихъ узаконеніяхъ о службѣ гражданской, или въ особыхъ постановленіяхъ о служащихъ въ отдаленныхъ или въ исключительномъ положеніи находящихся мѣстностяхъ.

Совокупность этихъ особыхъ правилъ приведена въ систематическій видъ закономъ 13-го іюня 1886 года [2]). Въ виду необходимости привлеченія служащихъ въ отдаленныя мѣстности имперіи и лицъ русскаго происхожденія въ губерніи западныя и Царства Польскаго, правила установляютъ для гражданской службы въ этихъ мѣстахъ особыя преимущества, которыя вообще составляютъ:

1) прогонныя деньги въ усиленномъ размѣрѣ; 2) пособія на подъемъ и обзаведеніе; 3) прибавки къ жалованью; 4) пособія по выслугѣ десятилѣтій; 5) пособія на воспитаніе дѣтей; 6) отпуски на льготныхъ основаніяхъ; 7) преимущества пенсіонныя; 8) пособія семействамъ лицъ, умершихъ на службѣ [3]).

По степени, въ которой установляются указанныя преимущества въ разныхъ привилегированныхъ мѣстностяхъ, послѣднія раздѣляются на три разряда.

Къ первому отнесены *отдаленныя* мѣстности, а именно: 1) генералъ-губернаторства: Приамурское, Восточно-Сибирское, Степное и Туркестанское; 2) губерніи Тобольская и Томская; 3) области Уральская, Тургайская [4]) и Закаспійская; 4) Закавказье и нѣкоторые округи Терской области; 5) нѣкоторые уѣзды Архангельской губерніи [5]); 6) Повѣнецкій и Пудожскій уѣзды, Олонецкой губерніи: 7) Яренскій и Устьсысольскій уѣзды, Вологодской губерніи.

---

[1]) Тамъ же, ст. 1326—1329.

[2]) Правила объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, а также въ губерніяхъ западныхъ и Царства Польскаго. Собр. узак. 1886 г., № 76, ст. 730.

[3]) Правила, ст. 7.

[4]) Кромѣ служащихъ въ областныхъ управленіяхъ.

[5]) Кольскій, Кемскій, Мезенскій, Пинежскій, Онежскій и Холмогорскій.

Ко второму разряду отнесены губерніи западныя; къ третьему—губерніи царства Польскаго.

Но, затѣмъ, въ числѣ отдаленныхъ мѣстностей указаны нѣкоторыя, въ коихъ служащимъ предоставлены наибольшія преимущества. Сюда отнесены:

1. Островъ Сахалинъ.

2. Въ Приморской области округи: Петропавловскій, Гижигинскій, Охотскій и Николаевскій.

3. Якутская область.

4. Въ Енисейской губерніи—Туруханскій край.

5. Въ Тобольской губерніи—округи Березовскій и Сургутскій.

6. Въ Архангельской губерніи уѣзды: Кольскій, Кемскій и Мезенскій [1]).

Общими условіями, опредѣляющими право пользоваться указанными преимуществами, являются вызовъ или переводъ служащаго правительствомъ въ отдаленныя мѣстности. Уроженцы послѣднихъ не пользуются преимуществами, за исключеніемъ лицъ, получившихъ высшее образованіе или пробывшихъ внѣ предѣловъ той мѣстности не менѣе 10 лѣтъ сряду предъ поступленіемъ на службу. Затѣмъ, только въ мѣстностяхъ, коимъ предоставлены наибольшія преимущества (Сахалинъ и проч.), послѣдними могутъ пользоваться всѣ служащіе. Въ остальныхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ преимущества предоставляются чиновникамъ не ниже IX класса, кромѣ законоучителей въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, священнослужителей и должностныхъ лицъ женскаго пола въ гимназіяхъ, прогимназіяхъ и соотвѣтствующихъ имъ учебныхъ заведеніяхъ, коимъ дано право на всѣ преимущества. Они могутъ быть предоставляемы и лицамъ, не подходящимъ подъ указанныя правила, если вызовъ или переводъ такихъ лицъ окажется необходимымъ. Въ девяти западныхъ губерніяхъ [2]), равно какъ и въ царствѣ Польскомъ, правомъ на преимущества пользуются лица русскаго происхожденія (за исключеніемъ—въ западныхъ губерніяхъ—мѣстныхъ уроженцевъ).

Въ отдѣльности названныя преимущества будутъ указаны ниже.

А. Право на содержаніе и вознагражденіе.

§ 70. Содержаніе и вознагражденіе должностныхъ лицъ, по основаніямъ своимъ, не можетъ быть приравнено къ вознагражденію лицъ, состоящихъ на частной службѣ. Величина вознагражденія не

---

[1]) Правила, ст. 1.

[2]) Кіевской, Волынской, Подольской, Могилевской, Минской, Виленской, Гродненской, Ковенской и Витебской.

можетъ быть предметомъ частнаго соглашенія между лицомъ, опредѣляющимся въ службу, и властью, его назначающею. Всякое содержаніе должно быть присвоено именно должности, независимо отъ лица, ее занимающаго; размѣръ его долженъ быть опредѣленъ законодательнымъ порядкомъ и въ видѣ спеціальнаго закона (штата), содержащаго въ себѣ расписаніе должностей по каждому вѣдомству и соотвѣтствующаго каждой должности содержанія. Затѣмъ размѣръ штатнаго содержанія не можетъ быть ни увеличенъ, ни уменьшенъ иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Начало договорное, порядокъ личнаго соглашенія допускается только по отношенію къ тѣмъ (преимущественно низшимъ) должностямъ, которыя могутъ быть замѣщаемы по найму и которыя или вовсе не даютъ служебныхъ правъ, или даютъ ихъ въ ограниченномъ размѣрѣ.

Имущественныя права служащихъ возникаютъ съ момента опредѣленія ихъ къ должностямъ, и они представляютъ, по нашему законодательству, троякій видъ: 1) лицамъ, опредѣляемымъ къ должностямъ, выдаются особыя пособія; 2) во все время служенія ихъ въ должностяхъ имъ производится содержаніе въ разныхъ его видахъ; 3) вслѣдствіе отправленія ими особыхъ служебныхъ обязанностей они получаютъ особое вознагражденіе.

а) Пособія при опредѣленіи къ должностямъ.

§ 71. Пособія при опредѣленіи къ должностямъ выдаются не безусловно, а въ виду разныхъ обстоятельствъ, указанныхъ въ законѣ. Эти пособія суть: 1) прогонныя деньги на проѣздъ; 2) выдача подорожныхъ на проѣздъ безъ платежа прогоновъ; 3) выдача извѣстной суммы на подъемъ и обзаведеніе. Выдача этихъ пособій въ общемъ порядкѣ службы зависитъ отъ индивидуальнаго положенія служащихъ, т.-е. вопросъ о выдачѣ или невыдачѣ ихъ обсуждается для каждаго случая особо. Затѣмъ, лица, опредѣляемыя къ должностямъ, особо указаннымъ въ законѣ, получаютъ пособія ex lege. Право на полученіе такихъ пособій опредѣляется или родомъ должности, или мѣстомъ новаго служенія.

1) Лицамъ, опредѣляемымъ къ должностямъ на общихъ основаніяхъ, могутъ быть выдаваемы прогонныя деньги или подорожныя и, кромѣ того, имъ предоставляется просить о выдачѣ имъ впередъ жалованья за треть [1]).

α) Прогонныя деньги выдаются въ томъ случаѣ, если служащіе опредѣлены или перемѣщены къ должностямъ не по одному

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 225, 226.

собственному желанію, но по надобностямъ службы [1]). Затѣмъ прогонныя деньги на всякое разстояніе выдаются только канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ, а прочимъ служащимъ—только въ томъ случаѣ, если путь, имъ предстоящій, превышаетъ полторы тысячи верстъ [2]). Чинамъ выше шестого, имѣющимъ пожалованную аренду или владѣющимъ имѣніемъ, заключающимъ въ себѣ 100 душъ временно-обязанныхъ крестьянъ, вовсе не выдается прогонныхъ денегъ [3]). Выдача прогонныхъ денегъ на всякое разстояніе установлена въ видѣ изъятій для нѣкоторыхъ категорій лицъ, между коими упомянемъ воспитанниковъ разныхъ учебныхъ заведеній [4]). Размѣръ прогонныхъ денегъ опредѣляется чиномъ и классным званіемъ [5]).

β) Казенныя подорожныя выдаются всѣмъ служащимъ, отправляемымъ къ должностямъ не по собственной волѣ, а по надобностямъ службы [6]).

γ) Просить о выдачѣ впередъ третного жалованья предоставляется всѣмъ, опредѣляемымъ къ должности, съ тѣмъ, чтобы выданная сумма была потомъ вычтена изъ ихъ жалованья. Впрочемъ, въ случаѣ смерти чиновника на пути, выданныя ему жалованье и прогонныя деньги не взыскиваются съ его наслѣдниковъ, а принимаются на счетъ казны [7]).

2. Особенныя пособія устанавливаются для нѣкоторыхъ должностей, или для должностныхъ лицъ, отправляющихся на службу въ отдаленныя мѣстности имперіи.

Прогонныя деньги отправляющимся на службу въ мѣстности, указанныя въ примѣчаніи къ ст. 1 (Сахалинъ и друг.), выдаются въ двойномъ, а въ прочія отдаленныя мѣстности — въ полутор-

---

[1]) Тамъ же, ст. 229.

[2]) Тамъ же, ст. 229, 230.

[3]) Тамъ же, ст. 231.

[4]) Тамъ же, ст. 232, 235.

[5]) См. тамъ же, ст. 233. Размѣръ этотъ виденъ изъ слѣдующей таблицы:

классъ:	прогоны на:
III	12 лошадей.
IV	10 „
V	7 „
VI	5 „
VII	4 „
VIII	3 „
Ниже VIII	2 „
Канцелярскимъ служит.	1 „

[6]) Тамъ же, ст. 243—247.

[7]) Тамъ, же, ст. 226—228.

номъ размѣрѣ противъ положеннаго по табели [1]). Отправляющимся на службу въ генералъ-губернаторства Приамурское, Восточно-Сибирское и Туркестанское, въ область Закаспійскую, въ округи Березовскій и Сургутскій (Тоб. губ.) и въ уѣзды Кольскій, Кемскій и Мезенскій (Арханг. губ.), выдается на подъемъ и обзаведеніе: семейнымъ—годовой окладъ жалованья, одинокимъ—$^2/_3$; отправляющимся въ прочія отдаленныя мѣстности: семейнымъ—$^1/_2$, одинокимъ—$^1/_3$ оклада жалованья [2]).

Лицамъ русскаго происхожденія, опредѣляемымъ на службу въ губерніи Виленскую, Ковенскую и Гродненскую, выдаются обыкновенные прогоны по классу должности [3]); вызываемымъ или переводимымъ на службу въ царство Польское выдаются путевыя пособія (1.000, 600 и 300 р.), по классу должности и семейному положенію [4]). Пособія производятся лицамъ, опредѣляемымъ на учебную и воспитательную службу въ учебныя заведенія Виленскаго учебнаго округа; они производятся: семейнымъ въ размѣрѣ $^1/_2$, одинокимъ—$^1/_3$ оклада жалованья [5]).

б) Право на полученіе содержанія.

§ 72. Содержаніе служащихъ, по уст. о служб. гр., слагается изъ трехъ элементовъ: 1) жалованья, 2) столовыхъ денегъ и 3) квартирныхъ денегъ или квартиръ въ натурѣ. Въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ къ этому содержанію присоединяются и другія денежныя производства [6]).

При разсмотрѣніи правилъ о содержаніи должно разсмотрѣть: 1) основаніе для его назначенія, 2) порядокъ его производства и 3) условія его прекращенія и пріостановки.

1. Назначеніе содержанія и его размѣръ обусловливаются четырьмя основаніями: 1) чиномъ, 2) должностью, 3) Высочайшимъ усмотрѣніемъ, 4) особымъ распоряженіемъ начальства [7]). Мы уже замѣтили выше, что содержаніе вообще должно быть принадлежностью должности, независимо отъ лица, ее занимающаго. Поэтому

---

[1]) Правила и т. д., ст. 8.

[2]) Тамъ же, ст. 9. Подробныя правила о назначеніи прогонныхъ и подъемныхъ см. въ ст. 10—15.

[3]) Тамъ же, ст. 40.

[4]) Тамъ же, ст. 45.

[5]) Тамъ же, ст. 41.

[6]) Уст. о служб. гр., ст. 539.

[7]) Тамъ же, ст. 542.

представляется небезполезнымъ разсмотрѣть, какъ относятся другъ къ другу указанныя выше основанія къ назначенію содержанія.

Разсматривая это отношеніе въ томъ видѣ, какъ оно установлено закономъ, нельзя не придти къ заключенію, что нормальнымъ основаніемъ къ назначенію содержанія является должность, при чемъ размѣръ содержанія опредѣляется штатомъ, установленнымъ для каждаго вѣдомства и учрежденія. Всѣ остальныя основанія являются исключеніемъ изъ этого общаго правила.

α) Назначеніе жалованья по чину можетъ имѣть мѣсто только въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя не имѣютъ положительныхъ штатовъ или гдѣ самимъ закономъ оно опредѣлено по чину [1]).

β) Назначеніе содержанія по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ также составляетъ исключеніе изъ общаго правила [2]).

γ) Начальству предоставлено назначать содержаніе по своему усмотрѣнію только канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ, т.-е. не должностнымъ лицамъ, въ собственномъ смыслѣ. Вольнонаемные нижніе служители получаютъ содержаніе по добровольному условію съ начальствомъ [3]).

Штатное содержаніе представляетъ одинъ основной элементъ— именно жалованье. Столовыя и квартирныя деньги производятся не по всѣмъ должностямъ, что̀ и указывается въ штатѣ каждаго учрежденія [4]). Квартиры въ натурѣ отводятся въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, или отъ правительства, или отъ обывателей. Для отвода квартиръ отъ правительства не установлено никакихъ общихъ правилъ. Въ иныхъ случаяхъ казенная квартира полагается служащему по штату; въ другихъ случаяхъ отводъ квартиры зависитъ отъ усмотрѣнія начальства [5]). Отводъ квартиръ обывателями является одною изъ натуральныхъ повинностей, а потому самъ законъ исчисляетъ тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя имѣютъ на то право [6]). Къ числу послѣднихъ относятся полицейскія власти при извѣстныхъ условіяхъ [7]).

2. Производство содержанія начинается со дня назначенія на должность, т.-е. со дня состоявшихся о томъ приказовъ. Лицамъ, не явившимся въ опредѣленный срокъ, оно назначается со дня ихъ явки къ должности, если они не представятъ уважительныхъ при-

---

[1]) Тамъ же, ст. 543.
[2]) Тамъ же, ст. 547.
[3]) Тамъ же, ст. 549—551.
[4]) Тамъ же, ст. 544, примѣч.
[5]) Тамъ же, ст. 552, 553.
[6]) Тамъ же, ст. 556 и уст. о зем. пов., ст. 243.
[7]) См. прилож. къ ст. 556 уст. о служб. гр.

чинъ своей просрочки [1]). Относительно порядка выдачи содержанія установлены слѣдующія правила. Содержаніе получается въ томъ учрежденіи, гдѣ кто служитъ. Но должностнымъ лицамъ, отлучившимся, по дѣламъ службы или по случаю вакантнаго времени, въ другую мѣстность, дозволяется получать его по довѣренностямъ. Затѣмъ, выдача жалованья производится помѣсячно (считая мѣсяцъ въ 30 дней) съ 20-го числа каждаго мѣсяца. Столовыя выдаются впередъ за мѣсяцъ, а квартирныя — за треть, также впередъ, при чемъ переборы, могущіе произойти отъ перемѣщенія, отставки или смерти чиновниковъ, принимаются на счетъ казны [2]).

3. Право должностного лица на присвоенное ему содержаніе есть его имущественное право, а потому оно не можетъ быть предметомъ ограниченій, кромѣ указанныхъ въ законѣ. Ограниченія эти состоятъ въ слѣдующемъ: а) оклады чиновниковъ и канцелярскихъ служителей подвергаются ежегоднымъ вычетамъ въ пользу пенсіоннаго капитала; б) они подвергаются временнымъ вычетамъ въ слѣдующихъ случаяхъ: α) при увеличеніи содержанія должностному лицу; этотъ вычетъ установленъ взамѣнъ существовавшаго прежде вычета при производствѣ въ слѣдующій чинъ; β) при пожалованіи орденомъ; γ) по частнымъ долгамъ и взысканіямъ, на покрытіе коихъ удерживается часть жалованья; δ) по штрафамъ, казеннымъ начетамъ и другимъ взысканіямъ [3]).

4. Въ связи съ этими общими правилами о назначеніи и производствѣ содержанія, должно изложить и нѣкоторыя особенныя правила, касающіяся этихъ предметовъ.

α) Мы указали выше, что соединеніе двухъ должностей, съ полученіемъ по каждой изъ нихъ содержанія, не допускается по общему правилу. Но въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ это допущено, должностное лицо по второй должности получаетъ одно жалованье и столовыя деньги, безъ квартирныхъ [4]).

β) При исправленіи должности лицо, исправляющее ее, получаетъ содержаніе, ей присвоенное, въ томъ случаѣ, если она: 1) вакантна, и лицо, исправляющее эту должность, не получаетъ высшаго содержанія; 2) если лицо, занимающее должность, подвергается долго: временному умопомѣшательству—тогда исправляющему должность, по истеченіи 4-хъ мѣсяцевъ, назначается полный окладъ. Поэтому лицо, исправляющее другую должность, по случаю отпуска,

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 558.

[2]) Тамъ же, ст. 577—585.

[3]) Тамъ же, ст. 587 и 588.

[4]) Тамъ же, ст. 568. Квартирныя деньги назначаются въ этомъ случаѣ по окладу высшей изъ занимаемыхъ должностей.

командировки или болѣзни лица, занимающаго эту должность, не получаетъ добавочнаго содержанія; исключеніе установлено для лицъ, не получающихъ жалованья, когда они вступятъ въ исправленіе должности по распоряженію начальства [1]). Затѣмъ, исключеніе относительно полученія столовыхъ денегъ установлено для исправляющихъ должность нѣкоторыхъ сибирскихъ губернаторовъ [2]).

5. Выдача содержанія пріостанавливается, производится въ меньшемъ размѣрѣ или вовсе прекращается въ слѣдующихъ случаяхъ:

α) Лица, отлучившіяся въ долговременные отпуски (см. выше), не получаютъ содержанія за все время ихъ отлучки сверхъ указанной мѣры. Исключенія изъ этого правила указаны выше. Къ нимъ должно прибавить постановленіе относительно душевно-больныхъ, въ силу котораго чиновники, подвергшіеся сумасшествію и пользующіеся въ больницахъ для душевно-больныхъ въ теченіе года, не увольняются отъ службы и не лишаются присвоеннаго имъ содержанія; послѣднее—если они имѣютъ жену и дѣтей [3]).

β) Содержаніе уменьшается лицамъ, состоящимъ подъ судомъ и слѣдствіемъ. При этомъ должно различать нѣсколько случаевъ.

1) Лица, преданныя суду или находящіяся подъ слѣдствіемъ, но оставленныя при исправленіи занимаемыхъ ими должностей, могутъ быть лишены половины получаемаго ими жалованья, причемъ другая половина выдается имъ въ случаѣ оправданія. Столовыя же деньги, равно какъ и другія добавочныя дачи — производятся имъ вполнѣ.

2) Чиновникамъ, преданнымъ суду или находящимся подъ слѣдствіемъ, съ увольненіемъ ихъ отъ должности, впредь до окончанія слѣдствія и суда производится половинное жалованье, но не по должности, а по ихъ чинамъ, по особой табели [4]). Въ случаѣ оправданія ихъ, имъ выдается жалованье за все время по должности, за вычетомъ содержанія, полученнаго ими по табели.

3) Половинное жалованье производится только тѣмъ чиновникамъ, которые состоятъ подъ слѣдствіемъ и судомъ за преступленіе по должности, а не по частнымъ случаямъ, не относящимся до службы.

4) Возвратъ содержанія не производится чиновникамъ, освобо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 559—561.
[2]) Тамъ же, ст. 563.
[3]) Тамъ же, ст. 571.
[4]) См. тамъ же, прилож. къ ст. 590.

жденнымъ отъ суда Всемилостивѣйшимъ манифестомъ или оставленнымъ въ подозрѣніи [1]).

5) Половинное жалованье не производится лицамъ, оставившимъ службу или уволеннымъ отъ нея до назначенія надъ ними слѣдствія, а также добровольно оставившимъ службу во время производства надъ ними слѣдствія и суда [2]).

γ) Производство содержанія прекращается: 1) смертью служащаго; но содержаніе, имъ выслуженное, но неполученное, остается собственностью его наслѣдниковъ, которые могутъ получить его, если обратятся о томъ съ просьбою въ теченіе двухгодичнаго срока [3]); 2) лицамъ, уволеннымъ отъ службы по прошенію или безъ прошенія, а также устраняемымъ отъ должностей съ представленіемъ о совершенномъ ихъ удаленіи. Выдача содержанія прекращается со времени появленія приказа объ ихъ увольненіи [4]).

Производство содержанія чиновникамъ прекращается также въ случаѣ упраздненія установленій, въ коихъ они служатъ, а также въ случаѣ оставленія чиновниковъ за штатомъ, по случаю сокращенія ихъ числа въ данномъ вѣдомствѣ или учрежденіи. Но въ данномъ случаѣ было бы несправедливо прекратить содержаніе этимъ лицамъ немедленно, ибо ихъ служебныя отношенія прекратились, независимо отъ ихъ воли и не по ихъ винѣ. Вслѣдствіе этого, уст. о служб. гр. постановляетъ, что этимъ лицамъ, въ теченіе года или до опредѣленія ихъ къ должности (если это случится до истеченія года), производится жалованье (но не все содержаніе). Канцелярскимъ служителямъ, въ этихъ случаяхъ, выдается единовременно годовой окладъ.

Дѣйствіе этого правила ограничивается, однако, слѣдующими постановленіями: 1) оно не имѣетъ примѣненія въ случаѣ упраздненія временныхъ установленій; 2) оно не примѣняется въ тѣхъ случаяхъ, когда чиновники, оставшіеся за штатомъ, отказались принять предложенныя имъ начальствомъ другія должности, равныя прежнимъ во всѣхъ отношеніяхъ [5]).

Служащіе въ отдаленныхъ или привилегированныхъ мѣстностяхъ, въ отношеніи содержанія, пользуются особыми льготами. Онѣ состоятъ: 1) въ прибавкахъ къ жалованью; 2) въ единовременныхъ

---

[1]) См. тамъ же, ст. 589, 590, 594 и 602.

[2]) Тамъ же, ст. 596, 597.

[3]) Тамъ же, ст. 575.

[4]) Но лица, обязанныя сдать находящееся у нихъ на храненіи казенное имущество (приставы, казначеи), получаютъ содержаніе по день сдачи.

[5]) Тамъ же, ст. 572 и 573.

пособіяхъ; 3) въ пособіяхъ на воспитаніе дѣтей; 4) въ льготахъ по отпускамъ.

1. Въ отдаленныхъ мѣстностяхъ прибавки къ жалованью назначаются по выслугѣ чиновникомъ пятилѣтія, при чемъ прибавки производятся одинъ, два и три раза, смотря по разряду мѣстности. Именно, для мѣстностей, указанныхъ въ прим. къ ст. 1 Правилъ, установлено три пятилѣтія; для прочихъ отдаленныхъ мѣстностей, кромѣ нѣкоторыхъ уѣздовъ Архангельской, Олонецкой и Вологодской губ.,— два; для уѣздовъ названныхъ губерній—одно.

Размѣръ прибавки для мѣстностей перваго разряда, а также для всѣхъ частей генералъ-губернаторства Приамурскаго и Восточной Сибири—25%; для прочихъ мѣстностей—20% [1]). Порядокъ исчисленія и назначенія прибавокъ подробно указанъ въ ст. 20—27.

Въ девяти западныхъ губерніяхъ прибавки къ жалованью по нѣкоторымъ должностямъ установлены самими Правилами, впредь до изданія новыхъ штатовъ (т.-е. просто увеличено содержаніе). Однимъ изъ этихъ должностныхъ лицъ содержаніе увеличено на 50%, другимъ—на 20% [2]). Въ губерніяхъ царства Польскаго прибавка къ содержанію назначается по пятилѣтіямъ (коихъ положено два) и въ размѣрѣ 15%, а учебной службы 25% [3]).

2. Лицамъ, служащимъ въ особо-привилегированныхъ мѣстностяхъ (Сахалинъ и проч.) и вообще въ Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ, чрезъ каждыя 10 лѣтъ службы, назначается единовременное пособіе, въ размѣрѣ полуторныхъ прогоновъ, исчисляемыхъ по классу должности и по разстоянію мѣста, изъ коего они были вызваны на службу. Въ Туркестанскомъ ген.-губ. означенное пособіе исчисляется въ размѣрѣ ординарныхъ прогоновъ.

3. Лицамъ, служащимъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ и въ царствѣ Польскомъ, даются льготы и назначаются пособія для воспитанія дѣтей [4]).

4. Отпуски съ сохраненіемъ содержанія могутъ быть разрѣшаемы: для служащихъ въ Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ до 6 мѣсяцевъ; для служащихъ въ остальныхъ частяхъ Сибири, въ ген.-губ. Туркестанскомъ и Степномъ, а также въ Закаспійской области—до 4 мѣсяцевъ [5]).

---

[1]) Правила, ст. 18 и 19.
[2]) Тамъ же, ст. 39.
[3]) Тамъ же, ст. 47.
[4]) Тамъ же, ст. 30, 31, 48.
[5]) Тамъ же, ст. 32.

в) Право на полученіе пособій при командировкахъ по дѣламъ службы.

§ 73. Должностныя лица, обязанныя исполнять всѣ законныя порученія своихъ начальствъ, не обязаны, однако, принимать на себя издержки, сопряженныя съ исполненіемъ этихъ порученій. Слѣдовательно, во всѣхъ случаяхъ, когда должностное лицо исполняетъ порученіе, сопряженное съ издержками, возмѣщеніе послѣднихъ падаетъ на казну. Изъ всѣхъ видовъ этихъ порученій самое видное мѣсто занимаютъ такъ называемыя командировки по дѣламъ службы, предполагающія путевыя издержки и расходы по содержанію себя въ мѣстѣ командировки (въ другомъ городѣ или за границею). Но случаи командировки, т.-е. экстренныхъ порученій, исполненіе коихъ сопряжено съ отъѣздомъ, а иногда и съ многочисленными разъѣздами должностного лица, не суть единственные поводы къ особымъ издержкамъ. Ихъ влекутъ за собою и разные періодическіе объѣзды по волѣ закона (объѣзды губерній губернаторами и генералъ-губернаторами, учебныхъ округовъ попечителями и т. д.). Вслѣдствіе этого, самъ законъ подводитъ эти объѣзды ex lege подъ понятіе командировокъ, т.-е. включаетъ ихъ въ разрядъ случаевъ, дающихъ должностнымъ лицамъ право на полученіе пособій [1]).

Форма этихъ пособій различна и, конечно, не всѣ они выдаются всѣмъ служащимъ совмѣстно и одинаково. Вообще они состоятъ: 1) въ пособіи на путевыя издержки въ тѣсномъ смыслѣ и 2) въ пособіи на содержаніе должностного лица во время исполненія возложеннаго на него порученія. Къ первой категоріи относятся: а) прогонныя деньги; б) выдача казенныхъ подорожныхъ; в) безплатная выдача заграничныхъ паспортовъ; г) пособіе на подъемъ и путевыя издержки; ко второй категоріи относятся: а) суточныя деньги и б) квартирныя деньги [2]). Подробныя правила о выдачѣ этихъ пособій содержатся въ ст. 613—659 уст. о служб. гр. Но вообще и здѣсь принимается общимъ правиломъ, что размѣръ назначенія прогонныхъ, подъемныхъ, суточныхъ (или порціонныхъ) и квартирныхъ денегъ опредѣляется классами чиновъ командируемыхъ [3]). По нѣкоторымъ вѣдомствамъ (напримѣръ, телеграфному) порціонныя деньги назна-

---

[1]) Именно, постановленія какъ о командировкахъ, такъ и объ объѣздахъ изложены совмѣстно въ главѣ 3 раздѣла III кн. I уст. о служб. гр. (Св. Зак., т. III), ст. 607—659.

[2]) Тамъ же, ст. 607.

[3]) См. тамъ же, ст. 613, 631, 634, 655.

чаются по должностямъ [1]). Особо закономъ назначаются пособія нѣкоторымъ должностнымъ лицамъ, именно прогонныя деньги генералъ-губернаторамъ, военнымъ губернаторамъ и губернаторамъ [2]) и ревизующимъ сенаторамъ, равно какъ и состоящимъ при нихъ чиновникамъ [3]).

Б. Право служащихъ на защиту ихъ безопасности и достоинства.

§ 74. Должностное лицо, призванное исполнять требованія закона и распоряженія высшаго правительства, обязанное поддерживать уваженіе къ закону и къ достоинству власти, охранять порядокъ и безопасность, само, въ свою очередь, должно быть ограждено отъ посягательствъ на его безопасность и достоинство. Безнаказанность насильственныхъ дѣйствій, учиняемыхъ надъ представителями правительства и оскорбленій, причиняемыхъ имъ при отправленіи ихъ обязанностей—было бы явнымъ признакомъ безсилія самого правительства и парализировало бы всѣ отправленія государственной власти. Защита служащихъ лицъ тѣмъ болѣе необходима, что при отправленіи иныхъ обязанностей должностное лицо сталкивается съ очень могущественными личными интересами управляемыхъ, часто идущими въ разрѣзъ съ требованіями закона и правительства. Есть обязанности, весьма непріятныя, но существенно необходимыя. Наконецъ, должностное лицо несетъ отвѣтственность за неисполненіе возлагаемыхъ на него порученій; но было бы несправедливо установлять такую отвѣтственность, не обезпечивъ въ то же время личной неприкосновенности должностныхъ лицъ, при отправленіи ими своихъ обязанностей.

Наше законодательство, въ этомъ отношеніи, сдѣлало много. Если оно и подлежитъ критикѣ, то никакъ не съ точки зрѣнія недостаточности гарантій для служащихъ. Уложеніе о наказаніяхъ и уст. о наказ., налаг. мир. суд., содержатъ въ себѣ постановленія достаточно строгія; въ 1878 году значительно измѣнена также подсудность дѣлъ этого рода, такъ какъ они переданы судебнымъ палатамъ, въ особомъ ихъ присутствіи и изъяты изъ вѣдѣнія окружныхъ судовъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей [4]). Но обезпеченіе

---

[1]) Тамъ же, ст. 653.

[2]) Тамъ же, ст. 615, 616.

[3]) Тамъ же, ст. 633, 635.

[4]) Законъ 9-го мая 1878 года, изданный въ видѣ закона временнаго. Онъ относится: 1) къ дѣламъ о преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ гл. 1, 2 и 5 раздѣла IV

должностныхъ лицъ должно бы быть приведено въ соотвѣтствіе съ порядкомъ возбужденія ихъ отвѣтственности въ случаѣ незаконныхъ съ ихъ стороны дѣйствій. А въ этомъ отношеніи, какъ мы указали выше, наше законодательство заставляетъ желать многаго.

§ 75. Законъ даетъ свою особенную защиту должностному лицу въ общихъ интересахъ службы, слѣдовательно, не какъ лицу частному, а какъ органу правительства. Поэтому означенная защита имѣетъ въ виду огражденіе лица должностного отъ насилій и оскорбленій, могущихъ быть нанесенными ему при отправленіи имъ своихъ обязанностей или вслѣдствіе ихъ отправленія. Она не простирается за эти предѣлы. Въ частныхъ своихъ отношеніяхъ должностныя лица пользуются защитою, предоставленною закономъ всѣмъ другимъ подданнымъ.

При исполненіи своихъ обязанностей должностныя лица отдѣльно, или въ составѣ присутствія, имѣютъ право: 1) на закономѣрное повиновеніе какъ своимъ распоряженіямъ, такъ и приводимымъ ими въ исполненіе распоряженіямъ и законамъ правительства; 2) право на уваженіе, соотвѣтствующее ихъ положенію, какъ органовъ государственной власти. Въ этихъ двухъ отношеніяхъ должностныя лица, при исполненіи ими своихъ обязанностей, могутъ встрѣтиться: 1) съ сопротивленіемъ и неповиновеніемъ ихъ распоряженіямъ; 2) съ оскорбленіями, наносимыми имъ при отправленіи ими своихъ обязанностей, или вслѣдствіе такого отправленія. Оба рода такихъ дѣяній отнесены нашимъ уголовнымъ закономъ къ разряду преступленій противъ порядка управленія.

а) Постановленіе о сопротивленіи и неповиновеніи властямъ[1]) мы оставимъ безъ подробнаго разсмотрѣнія, такъ какъ эти постановленія имѣютъ въ виду оградить не столько личность служащихъ или достоинство присутственныхъ мѣстъ, сколько твердость самихъ законовъ и правительственныхъ распоряженій, приводимыхъ въ дѣйствіе должностными лицами. Притомъ указанныя въ гл. 1 разд. IV улож. о наказ. преступныя дѣйствія сами по себѣ направлены не про-

---

улож. о наказ. (сопротивленіе распоряженіямъ правительства и неповиновеніе властямъ, оскорбленіе и явное неуваженіе къ присутственнымъ мѣстамъ и чиновникамъ при отправленіи ими своихъ обязанностей, взломъ тюремъ, уводъ и побѣгъ находящихся подъ стражей или надзоромъ), если эти преступленія влекутъ за собою наказаніе, соединенное съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ; 2) къ насильственнымъ дѣйствіямъ всякаго рода и угрозамъ противъ должностныхъ лицъ, нанесеннымъ при исполненіи ими служебныхъ обязанностей или вслѣдствіе такого исполненія, если эти преступленія обложены наказаніемъ, соединеннымъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія.

[1]) Улож. о наказ, ст. 262—275. Уст. о наказ., налаг. мир. суд., ст. 29 и 30.

тивъ данныхъ представителей власти, а противъ закона, распоряженія или судебнаго приговора, приводимаго въ исполненіе означенными лицами. Но сопротивленіе можетъ принять форму насильственныхъ дѣйствій надъ должностными лицами или сопровождать его. Сюда относятся случаи: 1) учиненія побоевъ или иного насильственнаго дѣйствія надъ должностнымъ лицомъ при отправленіи имъ своихъ обязанностей [1]); 2) удержанія чиновника отъ исполненія имъ своихъ обязанностей угрозами, отъ коихъ послѣдній могъ въ самомъ дѣлѣ считать себя въ опасности [2]). Но и въ томъ, и въ другомъ случаѣ составъ преступленія опредѣляется тѣмъ, что преступникъ имѣлъ въ виду не оказаніе неуваженія должностному лицу, а воспрепятствованіе ему исполнить свои обязанности [3]).

б) Постановленія, предусматривающія оскорбленія и всякое неуваженіе къ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ, содержатся во главѣ 2 разд. IV улож. о наказ.; оскорбленія низшихъ агентовъ власти предусмотрѣны ст. 31 уст. о наказ., налаг. мир. суд. Нельзя не замѣтить, что въ указанной главѣ улож. о наказ. содержатся постановленія, не относящіяся къ оскорбленію должностныхъ лицъ, но предусматривающія дѣйствія, направленныя къ оказанію неуваженія правительственной власти вообще. Сюда относятся постановленія, предусматривающія поврежденія и искаженія указовъ, присланныхъ для обнародованія и выставленныхъ для того въ публичномъ мѣстѣ, поврежденія гербовъ и надписей, поруганіе и искаженіе памятниковъ [4]).

Затѣмъ, изъ дѣйствій, прямо подходящихъ подъ указанныя выше понятія, одни могутъ быть направлены противъ присутственныхъ мѣстъ или облагаются особымъ наказаніемъ, когда они совершены въ присутственномъ мѣстѣ; другія могутъ имѣть примѣненіе какъ къ присутственнымъ мѣстамъ, такъ и къ отдѣльнымъ должностнымъ

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 271. Подъ насильственными дѣйствіями можетъ быть понимаемо и лишеніе свободы (Рѣш. угол. касс. деп. 1868, № 69).

[2]) Тамъ же, ст. 272.

[3]) Угол. касс. деп. сената, разъясняя ст. 271, говоритъ: „характеристическимъ признакомъ дѣянія, указаннаго въ ст. 271, отличающимъ его отъ сходнаго съ нимъ по внѣшнимъ признакамъ преступленія, предусмотрѣннаго въ ст. 285 (оскорбленіе чиновника дѣйствіемъ), представляется особенность въ направленіи воли лица, совершающаго преступленіе, заключающаяся въ стремленіи его воспрепятствовать исполненію извѣстнаго распоряженія правительственной власти, тогда какъ, совершая преступленіе, предусмотрѣнное ст. 285, виновный оказываетъ единственно неуваженіе къ достоинству этой власти чрезъ унизительное съ нею обхожденіе“. 1873 г., № 544.

[4]) Улож. о наказ., ст. 276—278. Если виновные въ дѣйствіяхъ, предусм. ст. 277 и 278 улож. о наказ., не имѣли въ виду оказать неуваженіе къ властямъ, то къ нимъ примѣняется ст. 33 уст. о наказ., налаг. мир. суд.

лицамъ; третьи — только къ послѣднимъ; четвертыя, наконецъ, касаются низшихъ агентовъ власти.

1. Къ первой категоріи относятся: α) оказаніе неуваженія къ присутственному мѣсту во время его засѣданія и въ самой его камерѣ словами или дѣйствіемъ, или въ бумагѣ, поданной въ это мѣсто [1]). Дѣйствія, предусмотрѣнныя въ ст. 282 улож. о наказ., должно отличать отъ нарушенія порядка засѣданій въ судебныхъ мѣстахъ и употребленія во время судебныхъ преній оскорбительныхъ для противника выраженій. Этого рода дѣйствія подлежатъ дисциплинарной власти предсѣдательствующаго, на котораго вообще возлагается поддержаніе порядка въ засѣданіяхъ [2]). Подъ дѣйствіе ст. 282 подходитъ также оскорбленіе мировыхъ судей въ ихъ камерахъ, хотя послѣдніе отправляютъ правосудіе единолично. Но камера мирового судьи также считается присутственнымъ мѣстомъ [3]). β) Оскорбленіе ругательными и поносительными словами или дѣйствіемъ лица частнаго, но въ камерѣ и во время присутствія [4]).

2. Ко второй категоріи относятся: α) составленіе, подкидываніе и распространеніе ругательныхъ писемъ, сочиненій или изображеній, оскорбительныхъ для управленій или должностныхъ лицъ [5]). Въ данномъ случаѣ законъ предусматриваетъ ругательныя письма и изображенія, составленныя съ цѣлью оскорбить присутственное мѣсто или должностное лицо по поводу ихъ дѣйствій по исполненію служебныхъ обязанностей. Поэтому подъ дѣйствіе ст. 280 не подходятъ дѣйствія, совершаемыя путемъ печати, и именно: 1) опозореніе и клевета, т.-е. оглашенія обстоятельствъ, могущихъ повредить ихъ чести, достоинству и доброму имени [6]). Въ этомъ отношеніи должностныя лица пользуются гарантіею не бо̀льшею, какъ и частныя лица. Основанія къ тому выяснены рѣшеніемъ угол. касс. деп. слѣдующимъ образомъ: „при личномъ оскорбленіи, пострадавшимъ является не только лицо оскорбленное, но и правительственная власть, униженная въ лицѣ своего уполномоченнаго, почему и преступленіе это отнесено къ преступленіямъ противъ порядка управленія. Такой солидарности нѣтъ при клеветѣ, и законъ тогда только подвергаетъ наказанію распространителей извѣстій, позорящихъ честь и достоинство лица служащаго, когда обвиняемый не дока-

---

1) Улож. о наказ., ст. 282.
2) Учр. суд. уст., ст. 154—159.
3) Рѣш. угол. касс. деп. 1870 г., № 267; 1873 г., № 865.
4) Улож. о наказ., ст. 287.
5) Тамъ же, ст. 279 и 280.
6) Тамъ же, ст. 1039.

жетъ справедливости распространенныхъ имъ фактовъ“ [1]). 2) Оскорбительные отзывы о должностныхъ лицахъ и установленіяхъ, заключающіе въ себѣ брань и злословіе, безъ указанія позорящихъ обстоятельствъ [2]). Всѣ оскорбленія такого рода являются оскорбленіями частными, а потому преслѣдованіе ихъ можетъ быть начато только въ порядкѣ частнаго обвиненія, и дѣло можетъ быть окончено примиреніемъ. Напротивъ, преслѣдованіе дѣяній, предусмотрѣнныхъ ст. 280, принадлежитъ прокурорскому надзору, и дѣла этого рода не могутъ быть оканчиваемы примиреніемъ [3]). β) Помѣщеніе съ намѣреніемъ въ жалобахъ или другихъ бумагахъ, подаваемыхъ въ присутственныя мѣста или должностному лицу, выраженій, оскорбительныхъ для другого мѣста или лица [4]).

3. Къ третьей категоріи относятся дѣйствія, направленныя противъ отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Сюда относятся: а) оскорбленіе дѣйствіемъ должностного лица, хотя и не въ присутственномъ мѣстѣ, но при исполненіи имъ обязанностей или вслѣдствіе ихъ исполненія [5]); б) оскорбленіе чиновника, при тѣхъ же условіяхъ, ругательными и поносительными словами какъ словесно, такъ и на письмѣ [6]).

4. Оскорбленіе словами и дѣйствіемъ полицейскихъ и другихъ стражей и служителей судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ, а также лѣсныхъ и полевыхъ сторожей, во время отправленія ими должности, предусматривается ст. 31 уст. о наказ., налаг. мир. суд. Законъ 25 янв. 1878 г. распространилъ дѣйствіе этой статьи и на оскорбленіе желѣзно-дорожныхъ сторожей и другихъ агентовъ желѣзно-дорожнаго управленія при отправленіи ими должности.

В. Права служащихъ на почетныя выгоды и преимущества.

§ 76. Должностныя лица, по своимъ чинамъ, пользуются почетными преимуществами, которыя распространяются и на ихъ женъ

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1878 г., № 4.

[2]) Улож. о наказ., ст. 1040.

[3]) Рѣш. угол. касс. деп. 1866 г., № 43; 1867 г., №№ 197 и 513; 1869 г., №№ 517 и 688; 1870 г., № 883 и 1871 г., № 559.

[4]) Улож. о наказ., ст. 283.

[5]) Тамъ же, ст. 285. Хотя эта статья говоритъ только „о побояхъ и другихъ насильственныхъ дѣйствіяхъ“, но, по разъясненію сената, подъ дѣйствіе этой статьи подходятъ и другія оскорбленія дѣйствіемъ, выражающія презрѣніе къ личности,— напримѣръ, бросаніе въ него какихъ-нибудь предметовъ. Рѣш. угол. касс. деп. 1877 г., № 67.

[6]) Улож. о наказ., ст. 286 и рѣш. угол. касс. деп. 1866 г., № 43; 1872 г., №№ 284 и 1113.

и семейства. Вообще, поступленіе въ службу и пріобрѣтеніе на ней классного чина видоизмѣняютъ права состоянія служащаго, если онъ не изъ дворянъ. Чинами пріобрѣтается, сообразно ихъ классу, почетное гражданство, личное или потомственное дворянство [1]). Затѣмъ, лица, занимающія должность высшую противъ класса ихъ чина или вовсе не имѣющія чиновъ, во все время пребыванія въ этихъ должностяхъ пользуются правами, предоставленными ихъ классами [2]).

Особенныя отличія, установленныя для служащихъ, суть награды, жалуемыя за заслуги, оказанныя на службѣ. Они имѣютъ шесть видовъ: 1) Высочайшее благоволеніе; 2) чины; 3) ордена; 4) назначеніе арендъ и пожалованіе земель; 5) подарки отъ Высочайшаго имени; 6) единовременныя денежныя выдачи [3]).

Нѣкоторыя изъ этихъ наградъ (чины и ордена) могутъ быть жалуемы и неслужащимъ, по усмотрѣнію Государя. Но награды, полученныя внѣ службы, не имѣютъ тѣхъ юридическихъ послѣдствій, какія сопряжены съ наградами, полученными на службѣ. Именно, пожалованіе чинами и орденами внѣ службы не сообщаетъ правъ дворянскаго состоянія.

Правила о назначеніи наградъ находятся въ связи съ ихъ существомъ, къ разсмотрѣнію котораго мы и обратимся.

I. Высочайшее благоволеніе бываетъ общее или именное: въ первомъ случаѣ, оно объявляется всему вѣдомству или управленію; во второмъ— одному или нѣсколькимъ лицамъ поименно. Значеніе именного Высочайшаго благоволенія состоитъ въ томъ, что лицамъ, его получившимъ, сокращается годъ изъ сроковъ, установленныхъ для полученія чиновъ и орденовъ за выслугу лѣтъ.

II. О значеніи чиновъ было сказано выше.

III. Орденъ, по смыслу нашего законодательства, есть почетное кавалерское общество, имѣющее свои опредѣленные знаки, носимые лицами, причисленными къ ордену [4]). Знаки орденовъ различаются: 1) по отдѣльнымъ орденамъ и 2) по ихъ степенямъ, если данный орденъ имѣетъ степени. Кромѣ того, нѣкоторые ордена имѣютъ свое особое орденское одѣяніе, носимое въ нѣкоторыхъ случаяхъ [5]). Всѣхъ орденовъ въ Россіи восемь, а именно:

1. Орденъ св. апостола Андрея Первозваннаго, учрежденный

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 526, и часть I этого сочиненія.
[2]) Уст. о служб. гр., ст. 511.
[3]) Тамъ же, ст. 662.
[4]) Св. Зак., т. I, учр. орд., изд. 1876 г., ст. 157 и 158.
[5]) Тамъ же, ст. 159.

императоромъ Петромъ Великимъ, который вообще ввелъ въ Россіи пожалованіе орденами [1]. Имѣетъ одну степень [2]).

2. Орденъ св. Екатерины или освобожденія (для особъ женскаго пола), учрежденъ также при Петрѣ Великомъ, въ память освобожденія его при Прутѣ [3]). Имѣетъ двѣ степени: дамъ большого креста и дамъ малаго креста [4]).

3. Орденъ св. Александра Невскаго, имѣетъ одну степень [5]).

4. Прежде польскій и присоединенный (при императорѣ Николаѣ I) орденъ Бѣлаго Орла [6]). Называется императорскимъ и царскимъ (по царству Польскому) орденомъ и имѣетъ также одну степень [7]).

5. Императорскій военный орденъ св. великомученика и побѣдоносца Георгія, учрежденный единственно для награжденія военныхъ заслугъ императрицею Екатериною II въ 1769 году [8]). Имѣетъ четыре степени [9]), кромѣ особаго знака отличія (т. наз. солдатскаго Георгія) для нижнихъ чиновъ, также въ четырехъ степеняхъ [10]).

6. Орденъ св. равноапостольнаго князя Владиміра, установленный въ 1782 году имп. Екатериною II [11]) „въ награду подвиговъ, совершаемыхъ на поприщѣ государственной службы и въ воздаяніе трудовъ для пользы общественной подъемлемыхъ“. Имѣетъ четыре степени, изъ коихъ первыя двѣ называются степенями большого креста [12]).

7. Голштинскій орденъ св. Анны, введенный въ число русскихъ орденовъ императоромъ Павломъ I [13]); имѣетъ четыре степени сверхъ особаго знака отличія для низшихъ военныхъ чиновъ [14]).

8. Императорскій и царскій орденъ св. Станислава, прежде польскій, а съ 1832 г. [15]) причисленный къ императорскимъ русскимъ орденамъ; имѣетъ три степени [16]).

---

[1]) П. С. З. № 1931.

[2]) Учр. орд., ст. 279.

[3]) П. С. З., № 2860.

[4]) Учр. орд., ст. 295.

[5]) Тамъ же, ст. 319.

[6]) 2-е П. С. З. № 5093 (1832 г.).

[7]) Учр. орд., ст. 333.

[8]) П. С. З. № 13387.

[9]) Учр. орд., ст. 345.

[10]) Тамъ же, ст. 398.

[11]) П. С. З. № 15515.

[12]) Учр. орд., ст. 456.

[13]) П. С. З. № 17708.

[14]) Учр. орд., ст. 539 и 558.

[15]) 2-е П. С. З. № 5093.

[16]) Учр. орд., ст. 613.

Сверхъ того, къ числу знаковъ отличія относятся знаки безпорочной службы, какъ вообще, такъ и по нѣкоторымъ вѣдомствамъ особенно. Наконецъ, для награжденія спеціальныхъ заслугъ по попеченію о больныхъ и раненыхъ воинахъ, въ 1878 году установленъ особый знакъ отличія краснаго креста.

Знакъ краснаго креста предназначенъ для награжденія особъ женскаго пола, которыя, посвятивъ себя попеченію о раненыхъ и больныхъ воинахъ, своею дѣятельностью на семъ поприщѣ оказываютъ особыя заслуги и извѣстны притомъ своими высокими нравственными качествами. Онъ имѣетъ двѣ степени. Дѣла по награжденію этимъ знакомъ вѣдаются капитуломъ орденовъ [1]). Знакъ отличія жалуется Государыней Императрицей съ соизволенія Государя [2]).

Верховный начальникъ или гроссмейстеръ всѣхъ орденовъ есть Императоръ. Но главное завѣдываніе всѣми орденами и знаками отличія сосредоточивается въ учрежденномъ императоромъ Павломъ I и преобразованномъ въ 1882 году капитулѣ орденовъ [3]).

Капитулъ орденовъ состоитъ подъ главнымъ начальствомъ канцлера орденовъ, званіе котораго соединяется съ должностью министра императорскаго двора, въ составъ котораго входятъ: 1) оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ (онъ же оберъ-церемоніймейстеръ Высочайшаго двора); 2) управляющій дѣлами капитуловъ и 3) канцелярія. Присутствіе капитула упразднено. Къ вѣдомству капитула принадлежатъ также временныя собранія кавалеровъ орденовъ подъ названіемъ кавалерскихъ думъ, составляемыхъ для окончательнаго разсмотрѣнія представленій о наградѣ нѣкоторыми орденами разныхъ лицъ за особенныя отличія и за выслугу опредѣленныхъ въ статутѣ сроковъ [4]). Думы составляются изъ 12 старшихъ кавалеровъ ордена, подъ предсѣдательствомъ старшаго кавалера первой степени. Кромѣ этихъ думъ, къ вѣдомству капитула принадлежитъ дума знака отличія безпорочной службы.

IV. Аренды или замѣняющія ихъ денежныя производства назначаются отъ четырехъ до двадцати лѣтъ. Награжденіе землями совершается именными повелѣніями министру государственныхъ имуществъ. Подарки отъ Высочайшаго имени бываютъ двухъ родовъ: одни съ вензелевымъ изображеніемъ Высочайшаго имени и вы-

---

[1]) Св. Зак., т. I, учр. орд., примѣчаніе къ ст. 13, по прод. 1886 года и приложеніе къ ней.

[2]) П. С. З. № 17908, и 2-е П. С. З. № 5093.

[3]) Учр. орд., ст. 1—3.

[4]) Тамъ же, ст. 8, п. 1 и ст. 108. Кавалерскія думы имѣютъ ордена св. Георгія, ст. 350 и 351, св. Владиміра, ст. 521, св. Анны. ст. 568.

даваемые изъ Кабинета Е. И. В.; другіе—обыкновенные, пріобрѣтаемые министерствами и главными управленіями на счетъ принадлежащихъ имъ суммъ. Послѣдніе, по желанію награждаемаго, могутъ быть замѣнены денежными суммами цѣнности подарка. Единовременныя денежныя выдачи могутъ быть выданы въ размѣрѣ, не превышающемъ годового оклада жалованья награждаемаго, а если онъ получаетъ нѣсколько окладовъ, то высшаго изъ нихъ [1]).

§ 77. Правила о порядкѣ представленія къ наградамъ и ихъ пожалованія въ частностяхъ различаются по свойствамъ наградъ. Особенно же различны правила о награжденіи орденами. такъ какъ нѣкоторые изъ послѣднихъ могутъ быть жалуемы при наличности заслугъ, прямо указанныхъ въ законѣ, кромѣ того—по предварительномъ разсмотрѣніи представленія въ кавалерской думѣ (напр., 4-й ст. ордена св. Владиміра).

Но законъ установляетъ и нѣкоторыя общія правила, состоящія въ слѣдующемъ:

1. Право награжденія служащихъ вообще принадлежитъ правительству. Всякія приношенія отъ обществъ и сословій и всякія изъявленія благодарности воспрещены [2]).

2. Награжденіе лицъ первыхъ трехъ классовъ и членовъ судебныхъ мѣстъ подлежитъ непосредственному усмотрѣнію Императора. Непосредственному же усмотрѣнію Императора подлежитъ назначеніе нѣкоторыхъ наградъ, какъ, напримѣръ, Высочайшаго благоволенія и пожалованія землями [3]).

3. Представленіе къ прочимъ наградамъ зависитъ отъ начальства служащаго, и никто самъ не можетъ просить о наградѣ. Исключеніемъ изъ этого правила являются: а) право просить о награжденіи чиномъ при отставкѣ и б) право просить о награжденіи орденами

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 691—700.

[2]) Тамъ же, ст. 663. Въ 1876 году относительно празднованія юбилеевъ служащихъ лицъ повелѣно: 1) Празднованіе юбилеевъ не допускается безъ предварительнаго разрѣшенія высшихъ начальствъ. 2) Сроками для празднованія юбилеевъ установить: а) для лицъ—25-лѣтіе управленія ихъ одною частью непрерывно или 50 лѣтъ состоянія ихъ въ офицерскихъ чинахъ; б) для учрежденій—полустолѣтіе ихъ существованія. 3) Празднованіе юбилеевъ не должно служить поводомъ къ представленію къ наградамъ. 4) Воспретить всякаго рода сборы и подписки къ пожертвованію въ средѣ лицъ, состоящихъ подъ начальствомъ или въ служебной зависимости отъ юбиляровъ. Доп. къ ст. 663, по прод. 1886 года.

Благотворительнымъ учрежденіямъ, въ 1885 г., воспрещено представлять къ наградамъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, за услуги, оказанныя этимъ учрежденіямъ, если только лица эти не опредѣлены на таковую службу правительствомъ.

[3]) Тамъ же, ст. 686, 694.

св. Владиміра и св. Анны за заслуги, указанныя въ статутѣ этихъ орденовъ [1]).

4. Уставъ о служб. гр. различаетъ два рода представленій къ наградамъ: а) представленія внѣ правилъ и б) представленія по правиламъ устава [2]).

а) Первый порядокъ установленъ для „поощренія службы лицъ, наиболѣе способныхъ и полезныхъ своею дѣятельностью". Онъ состоитъ въ томъ, что министрамъ, главноуправляющимъ вообще и другимъ главнымъ начальникамъ, которые имѣютъ на то особое Высочайшее разрѣшеніе, дозволяется входить съ представленіями о награжденіи извѣстнаго числа лицъ, опредѣленнаго для каждаго вѣдомства. Представленія эти совершаются непосредственными докладами министровъ Государю Императору. Представленія эти должны заключать въ себѣ подробное описаніе особыхъ заслугъ представляемаго. Никто не можетъ быть представленъ къ награжденію внѣ правилъ два раза сряду [3]).

б) Представленія къ наградамъ „по правиламъ" основываются на слѣдующихъ началахъ:

1) Представленія эти, за нѣкоторыми исключеніями, совершаются разъ въ годъ, чрезъ министровъ и главноуправляющихъ, являющихся представителями каждый своего вѣдомства. 2) На каждое вѣдомство полагается опредѣленное число годовыхъ наградъ (такъ наз. норма). 3) Къ наградамъ могутъ быть представляемы лица, прослужившія не менѣе трехъ лѣтъ со дня полученія послѣдней награды; но препятствіемъ къ представленію къ наградамъ прежде этого срока не считаются: чины за выслугу лѣтъ и на вакацію; ордена по статутамъ, обыкновенные подарки и единовременныя денежныя выдачи, ибо послѣднія считаются прибавкою къ получаемому содержанію. 4) Первоначальное представленіе къ наградамъ вообще принадлежитъ начальству служащаго. Но при этомъ соблюдаются нѣкоторыя особенныя правила: α) лицо, занимающее должности или званія по разнымъ вѣдомствамъ, представляется къ награжденію по ихъ взаимному соглашенію; β) лицо, исполнившее какое-либо порученіе по вѣдомству постороннему, награждается по ходатайству послѣдняго предъ его начальствомъ, которому и принадлежитъ право окончательнаго представленія его къ наградамъ; γ) сенаторы, занимающіе должности по административной службѣ, представляются къ наградамъ министрами и главноуправляющими

[1]) Тамъ же, ст. 664 и примѣчаніе къ ней.

[2]) Тамъ же, ст. 667 и примѣчаніе 2 и 3 по продолженію 1886 года.

[3]) Тамъ же, ст. 668, 669, 679, 680.

по предварительномъ сношеніи съ министромъ юстиціи, отзывы котораго и включаются въ доклады; δ) лица, служащія въ разныхъ благотворительныхъ и общеполезныхъ учрежденіяхъ, не состоящихъ въ вѣдѣніи министерствъ и другихъ управленій, награждаются по ходатайствамъ Высочайшихъ особъ и представителей этихъ установленій чрезъ Собственную Е. И. В. канцелярію. 5) Представленія о награжденіи лицъ, служащихъ въ имперіи вообще, подносятся на Высочайшее утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ. 6) Непосредственно министрами докладываются Государю представленія о награжденіи орденами первыхъ степеней, орденомъ св. Владиміра всѣхъ степеней и къ чинамъ выше дѣйств. ст. совѣтника [1]).

в) Препятствіемъ къ представленію къ наградамъ вообще считается нахожденіе подъ слѣдствіемъ и судомъ, впредь до окончанія дѣлъ. Лица, у которыхъ положенныя взысканія показаны въ штрафной (XI) графѣ, могутъ быть представляемы къ наградамъ не иначе, какъ по полученіи Высочайшаго разрѣшенія о дозволеніи не считать понесеннаго ими наказанія препятствіемъ къ полученію наградъ и не прежде трехъ лѣтъ со дня полученія такого разрѣшенія. Исключенія установлены лишь для лицъ, оказавшихъ особенныя заслуги по службѣ. Они могутъ быть награждены по особому усмотрѣнію Императора, но дальнѣйшія награды и повышенія зависятъ отъ указаннаго выше разрѣшенія [2]).

г) Лица, жалуемыя наградами, подвергаются особымъ вычетамъ. Вычетъ производится или изъ самой награды, или изъ жалованья, получаемаго служащимъ.

α) Вычету въ размѣрѣ 10% въ пользу инвалиднаго капитала подлежатъ единовременныя денежныя выдачи, за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 708, и выдачъ незначительнаго размѣра [3]). Вычетамъ подлежатъ также аренды [4]).

β) Вычетъ изъ жалованья производится при пожалованіи орденами и медалями, въ размѣрахъ, указанныхъ статутами орденовъ. Существовавшій до 1871 года вычетъ за производство въ чины отмѣненъ и замѣненъ вычетомъ при увеличеніи содержанія служащему.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Акты служебнаго состоянія.

§ 78. Подъ актами служебнаго состоянія разумѣются документы двоякаго рода: одни изъ нихъ относятся къ лицамъ, состоящимъ на

[1]) Тамъ же, ст. 667, прим. 1, 671—679, 681.
[2]) Тамъ же, ст. 682, 683.
[3]) Тамъ же, ст. 701—710.
[4]) Тамъ же, ст. 711, п. 3.

службѣ, и касаются прохожденія ими службы; другіе выдаются лицамъ, оставившимъ службу, т.-е. аттестаты. Здѣсь мы скажемъ только о документахъ перваго рода.

Они имѣютъ троякое значеніе: 1) они являются средствомъ удостовѣренія гражданскихъ правъ служащихъ; 2) они имѣютъ значеніе для надзора за служащими и удостовѣренія различныхъ фактовъ, касающихся прохожденія ими службы; 3) ими удостовѣряются права служащихъ по службѣ, т.-е. ихъ права на полученіе наградъ, на повышеніе въ чинахъ и т. п.

§ 79. Между всѣми этими актами первое мѣсто занимаютъ такъ называемые послужные (формулярные) списки. Послужные списки ведутся при мѣстѣ служенія каждаго; свѣдѣнія о служащихъ въ губернскихъ установленіяхъ доставляются въ министерства и главныя управленія. Списки эти должны содержать въ себѣ слѣдующія свѣдѣнія о служащихъ, распредѣленныя въ соотвѣтствующихъ графахъ формуляра.

1) Чинъ, имя, отчество и фамилія служащаго, должность, имъ отправляемая, его лѣта, вѣроисповѣданіе, знаки отличія и получаемое имъ содержаніе.	графа I.
2) Изъ какого званія онъ происходитъ?	графа II.
3) Есть ли за нимъ, за родителями его, или, когда женатъ, за женою недвижимое имѣніе.	графа III—VI.
4) Гдѣ онъ получилъ воспитаніе, окончилъ ли полный курсъ наукъ въ учебномъ заведеніи, когда вступилъ въ службу, какими чинами, въ какихъ должностяхъ и гдѣ проходилъ ее, не было ли какихъ особенныхъ по службѣ дѣяній или отличій, не былъ ли особенно, кромѣ чиновъ, чѣмъ награждаемъ, и въ какое время?	графы VII или о прохожденіи службы и VIII и IX для обозначенія год., мѣсяц. и чиселъ событій и факт., показанныхъ въ VII гр.
5) Былъ ли въ походахъ противъ непріятеля и въ самыхъ сраженіяхъ и когда именно?	графа X.
6) Подвергался ли наказаніямъ или взысканіямъ, соединеннымъ съ ограниченіями въ преимуществахъ по службѣ; когда и за что именно; по судебнымъ приговорамъ или въ дисциплинарномъ порядкѣ; не былъ ли оставленъ въ подозрѣніи по преступленіямъ, влекущимъ за собою такія ограниченія; когда, какимъ судомъ и за что именно?	графа XI, или штрафная.
7) Не былъ ли въ отпускахъ, и если и былъ, то когда именно, на сколько времени, и явился ли въ срокъ къ должности; буде же просрочилъ, то когда именно явился и была ли причина просрочки признана уважительною?	графа XII.
8) Былъ ли въ отставкѣ съ награжденіемъ чиномъ или безъ онаго, когда и съ котораго по какое именно время?	графа XIII.

9) Холостъ или женатъ; если женатъ, то на комъ, имѣетъ ли дѣтей, кого именно, какихъ лѣтъ, гдѣ дѣти находятся, и какого они и жена вѣроисповѣданія? [1]). — графа XIV.

§ 80. Всѣ перемѣны въ отношеніи личнаго состава служащихъ, независимо отъ обозначенія ихъ въ послужныхъ спискахъ каждаго, обнародываются во всеобщее свѣдѣніе въ приказахъ и служебныхъ объявленіяхъ. Приказы раздѣляются: а) на Высочайшіе, куда вносятся распоряженія, касающіяся лицъ, представленія о коихъ должны восходить на Высочайшее разрѣшеніе, или которые сами по себѣ требуютъ такого разрѣшенія (награжденіе чинами за отличіе, пожалованіе орденовъ и т. п.); б) приказы министровъ и главноуправляющихъ касательно лицъ и распоряженій, предоставленныхъ ихъ непосредственному вѣдомству. Служебныя объявленія дѣлаются губернскими начальствами въ кругѣ ихъ вѣдомства [2]).

Наконецъ, на департаментъ герольдіи возлагается: 1) составленіе адресъ-календаря или общей росписи всѣхъ служащихъ въ государствѣ на каждый годъ и 2) списокъ гражданскихъ чиновниковъ первыхъ четырехъ классовъ три раза въ годъ, для представленія ихъ Государю [3]).

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Порядокъ и послѣдствія прекращенія служебныхъ отношеній.

А. Увольненіе отъ службы.

§ 81. Служебныя отношенія прекращаются, по общему правилу, увольненіемъ отъ службы; согласно прошенію служащаго. Въ другихъ случаяхъ, и въ видѣ изъятія, служебныя отношенія прекращаются по волѣ закона или по распоряженію начальства чиновника.

а) Поступленіе на гражданскую службу не считается обязательнымъ для русскихъ подданныхъ; опредѣленіе на службу совершается по добровольному желанію лицъ, имѣющихъ право вступленія на службу. По этому же добровольному желанію служебныя отношенія могутъ быть прекращены. Другими словами, если опредѣленіе въ

---

[1]) Тамъ же, ст. 779 и прилож. къ ней по прод. 1886 г., измѣнившему содержаніе графы VII, въ которую, сверхъ указанныхъ свѣдѣній, вносились отмѣтки о состояніи „подъ слѣдствіемъ и судомъ", если даже дѣло кончилось оправданіемъ чиновника. Ср. также болѣе пространную редакцію заголовка графы XI. Подробности въ ст. 780—793.

[2]) Тамъ же, ст. 804.

[3]) Тамъ же, ст. 808, 809.

службу совершается по прошенію желающаго, то и увольненіе разрѣшается по тѣмъ же прошеніямъ.

Прошенія объ увольненіи могутъ быть подаваемы во всякое время, но они должны быть мотивированы, ибо законъ дозволяетъ просить объ увольненіи „по домашнимъ и другимъ обстоятельствамъ“ [1]). Родъ „обстоятельства“, побуждающаго подать прошеніе объ отставкѣ, не спеціализируется закономъ; но оно должно быть указано въ прошеніи. Права просить объ увольненіи не лишаются и находящіеся подъ слѣдствіемъ и судомъ, обязанные только не выѣзжать изъ мѣстъ, гдѣ производится слѣдствіе или судъ, безъ разрѣшенія мѣстъ, ихъ производящихъ [2]).

Исключеніе изъ этого правила установлено для лицъ, обязанныхъ по мѣсту ихъ воспитанія или по инымъ правиламъ прослужить въ опредѣленномъ вѣдомствѣ извѣстное число лѣтъ [3]). Эти лица, до истеченія указаннаго срока, могутъ быть увольняемы отъ службы или въ случаѣ доказанной болѣзни, или по возвращеніи суммы, израсходованной на ихъ воспитаніе [4]).

Прошенія объ увольненіи подаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и прошенія объ опредѣленіи въ службу. Они подлежатъ гербовому сбору. Право разрѣшенія этихъ просьбъ принадлежитъ той же власти, отъ которой зависѣло назначеніе служащаго на послѣдне-занимаемую имъ должность [5]). Подача прошенія объ увольненіи не освобождаетъ, однако, служащаго отъ исправленія лежащихъ на немъ обязанностей; никто не можетъ оставить своей должности до увольненія отъ нея, если, впрочемъ, онъ одновременно не подастъ прошенія объ отпускѣ и не получитъ на него разрѣшенія [6]). Но увольненіе отъ службы во всякомъ случаѣ не можетъ послѣдовать прежде сдачи должности, кому будетъ приказано, и представленія расписки о цѣлости хранившихся у него дѣлъ и бумагъ. Затѣмъ начальство служащаго, у котораго были на отчетѣ казенныя суммы или другое казенное имущество, не можетъ представлять его къ увольненію, не обозначивъ въ представленіи, что отчетъ отданъ, и на служащемъ не состоитъ никакого казеннаго взысканія [7]).

б) На основаніи закона, увольненіе отъ должности является по-

[1]) Тамъ же, ст. 748. Относительно времени подачи прошенія объ отставкѣ служащіе по учебнымъ заведеніямъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія слѣдуютъ особымъ правиламъ.

[2]) Тамъ же, ст. 749.

[3]) Тамъ же, ст. 109, 111, 113, 124, 134 и 135.

[4]) Тамъ же, ст. 750.

[5]) Тамъ же, ст. 756—759.

[6]) Тамъ же, ст. 764 и 728.

[7]) Тамъ же, ст. 752, 753 и 755.

слѣдствіемъ суда по преступленіямъ должности, при чемъ оно является въ видѣ самостоятельнаго наказанія [1]). Затѣмъ болѣе строгими формами такого прекращенія служебныхъ отношеній являются отрѣшеніе отъ должности и исключеніе изъ службы, съ послѣдствіями, указанными въ уложеніи о наказаніяхъ (см. выше).

Увольненіе отъ службы является также послѣдствіемъ объявленія лица, состоящаго на государственной службѣ, несостоятельнымъ, на основаніи устава торговаго [2]).

в) Удаленіе отъ должности представляется также въ видѣ мѣры, налагаемой на служащаго въ административномъ порядкѣ (см. выше), при чемъ она является или въ видѣ самостоятельной и окончательной мѣры, т.-е. въ видѣ взысканія, налагаемаго начальствомъ, или въ видѣ предварительной мѣры, при преданіи обвиняемаго суду, или назначеніи надъ нимъ слѣдствія, впредь до рѣшенія дѣла.

Увольненіе отъ должности не тождественно, конечно, съ увольненіемъ отъ службы, ибо лицо, подвергшееся этой мѣрѣ, можетъ быть причислено къ общему составу служащихъ по данному вѣдомству безъ назначенія ему содержанія, или, въ томъ случаѣ, когда эта мѣра принята въ виду назначенія слѣдствія и суда надъ обвиняемымъ, съ назначеніемъ ему уменьшеннаго содержанія (см. выше).

Распоряженіе объ увольненіи чиновника отъ службы, по прошенію или безъ него, объявляется въ приказахъ по гражданскому вѣдомству [3]).

Совершенное увольненіе отъ службы, т.-е. отставка, имѣетъ послѣдствіемъ своимъ исключеніе уволеннаго изъ списка служащихъ и переходъ его въ обыкновенное гражданское состояніе, съ правами, пріобрѣтенными на службѣ.

§ 82. Актъ, свидѣтельствующій о прекращеніи служебныхъ отношеній и содержащій въ себѣ какъ свѣдѣнія о прохожденіи службы, такъ и о причинахъ ея оставленія, есть аттестатъ.

Аттестатъ имѣетъ двоякое значеніе:

1. Онъ есть видъ, по коему отставной чиновникъ можетъ свободно проживать вездѣ съ своимъ семействомъ. Поэтому онъ называется также безсрочнымъ паспортомъ [4]).

2. Онъ является документомъ, удостовѣряющимъ обстоятельства прежняго прохожденія службы, на случай поступленія отставного вновь на службу.

---

[1]) См., напр., улож. о наказ., ст. 351, 352, 474 и друг.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 763, и учр. суд. уст., ст. 296.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 804.

[4]) Тамъ же, ст. 794.

Поэтому аттестатъ содержитъ въ себѣ слѣдующія свѣдѣнія: 1) о прохожденіи уволеннымъ службы; свѣдѣнія эти берутся изъ послужныхъ списковъ, безъ внесенія въ нихъ другихъ отмѣтокъ, какъ это требовалось прежде [1]; 2) о порядкѣ, въ коемъ служащій оставилъ службу, т.-е. по прошенію или безъ прошенія. Въ послѣднемъ особенно случаѣ подробно указывается о томъ и въ приказахъ по гражданскому вѣдомству, откуда свѣдѣнія эти вносятся и въ аттестатъ. Поводы къ увольненію отъ службы безъ прошенія обозначаются въ приказахъ и въ аттестатахъ особыми выраженіями, кои суть: а) исключается изъ службы, б) отставляется отъ службы и в) увольняется отъ службы.

а) Выраженіе „исключается изъ службы" употребляется въ томъ случаѣ, когда служащій приговоренъ судомъ по п. 1 ст. 65 уложенія о наказ. къ исключенію изъ службы, что̀ влечетъ за собою лишеніе права вновь поступать на службу. Поэтому какъ въ приказахъ, такъ и въ аттестатахъ прописывается: „исключается изъ службы съ тѣмъ, чтобы впредь въ оную не опредѣлять".

б) Слова „отставляется отъ службы" употребляются тогда, когда чиновникъ приговоренъ судомъ къ отрѣшенію отъ должности, или же какъ судомъ, такъ и по распоряженію начальства удаленъ отъ должности.

в) Слова „увольняется отъ службы" употребляются по отношенію къ лицамъ, уволеннымъ отъ должности безъ объясненія причинъ [2].

Б. Права, пріобрѣтаемыя при отставкѣ.

§ 83. Связь, соединяющая служащаго съ государствомъ, какъ фактически, такъ отчасти и юридически, есть связь пожизненная, въ томъ смыслѣ, что, по общему правилу, лицо, разъ вступившее въ службу, посвящаетъ ей всѣ свои силы и продолжаетъ службу, пока силы эти не истощатся подъ вліяніемъ болѣзней и лѣтъ. Условія, при которыхъ сложилась государственная служба въ большинствѣ европейскихъ государствъ, вполнѣ объясняютъ этотъ фактъ. Служба сдѣлалась спеціальнымъ занятіемъ, требующимъ и спеціальной подготовки и посвященія ей всего времени служащаго лица. Само государство, для опредѣленія въ службу вообще и для занятія должностей по разнымъ вѣдомствамъ особенно, требуетъ извѣстной теоретической подготовки. Затѣмъ, повышеніе въ должностяхъ об-

---

[1]) Тамъ же, ст. 796, 797; ср. зак. 29 марта 1883 (собр. узак. ст. 486), ст. 797 по прод. 1886 года и ст. 788 по тому же прод.

[2]) Тамъ же, ст. 797 и 806.

условливается пріобрѣтеніемъ опытности въ дѣлахъ, которая не можетъ быть пріобрѣтена иначе, какъ долговременною служебною практикою. Поэтому служба вообще требуетъ полнаго посвященія своихъ силъ занятіямъ этого рода, и переходъ отъ дѣятельности служебной къ занятію другого рода весьма затруднителенъ, особенно же послѣ долголѣтняго служенія.

Государство, фактически пользовавшееся силами служащаго въ теченіе большого числа лѣтъ его жизни, имѣетъ ли право оставить его безъ обезпеченія по прекращеніи служебныхъ отношеній? Отвѣтъ на этотъ вопросъ не можетъ не быть отрицательнымъ, тѣмъ болѣе, что государство обезпечиваетъ служащаго, во время его службы, однимъ содержаніемъ, достаточнымъ для покрытія его текущихъ издержекъ, но недостаточнымъ для составленія фонда, обезпечивающаго служащаго въ старости.

Отсюда слѣдуетъ, что обезпеченіе служащихъ, оставившихъ службу по преклоннымъ лѣтамъ или разстроенному здоровью, есть обязанность государства и обезпеченіе этого рода не можетъ быть разсматриваемо какъ одинъ изъ видовъ награды за службу. Въ немъ должно видѣть извѣстное право служащихъ на содержаніе отъ государства по прекращеніи ихъ служебныхъ отношеній.

Наше законодательство выражаетъ по этому предмету два взгляда. По одному изъ нихъ обезпеченія являются наградою [1]); но затѣмъ законъ говоритъ о правѣ на эти обозпеченія и условіяхъ, при которыхъ эти права пріобрѣтаются [2]). Этотъ второй взглядъ и соотвѣтствуетъ существу дѣла.

Законодательство наше знаетъ слѣдующіе способы обезпеченія служащихъ: 1) пенсіи и единовременныя пособія, назначаемыя за долговременную безпорочную службу; 2) постоянныя и единовременныя пособія, назначаемыя не только на основаніи лѣтъ службы, но во вниманіе къ особенно усердному исполненію должностей и происшедшимъ отъ того болѣзнямъ [3]). По вѣдомствамъ: военному, морскому и судебному, установлены, сверхъ того, такъ называемыя эмеритуры. Отъ пенсій, производимыхъ на основаніи пенсіоннаго устава, должно отличать пенсіи, назначаемыя по статутамъ нѣкоторыхъ орденовъ.

а) Пенсіи.

§ 84. Пенсія есть особый видъ постояннаго содержанія, назначаемаго какъ отставнымъ чиновникамъ, такъ и, въ случаѣ ихъ

---

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о пенс. и един. пособ., ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 1.

смерти, ихъ вдовамъ и дѣтямъ. Отсюда слѣдуетъ, что лица, состоящія на службѣ, не могутъ получать пенсій. Исключенія изъ этого правила установлены лишь для нѣкоторыхъ разрядовъ должностныхъ лицъ и для нѣкоторыхъ видовъ службы [1]). Право на пенсію пріобрѣтается долговременною и безпорочною службою. Правила о точномъ опредѣленіи какъ этихъ, такъ и другихъ условій содержатся какъ въ общемъ уставѣ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ (ст. 4—260), такъ и въ особенныхъ уставахъ по разнымъ вѣдомствамъ (261—600).

1. Понятіе долговременности службы въ переводѣ на юридическій языкъ означаетъ выслугу извѣстнаго числа лѣтъ. Общій срокъ для выслуги полнаго оклада есть 35 лѣтъ, при чемъ въ срокъ засчитывается только дѣйствительная служба. Дѣйствительность службы опредѣляется: α) возрастомъ служащаго; служба почитается дѣйствительною съ 16-лѣтняго возраста; β) непрерывнымъ нахожденіемъ на службѣ. Поэтому изъ лѣтъ службы вычитается время, проведенное въ отставкѣ (при чемъ исключеніе сдѣлано въ пользу чиновниковъ, оставшихся за штатомъ) и въ отпуску свыше 4-хъ мѣсяцевъ или на службѣ по выборамъ отъ земства. Не вычитается изъ службы время, проведенное въ плѣну у непріятеля или, за болѣзнью, въ домѣ умалишенныхъ [2]). Выслужившіе 25 лѣтъ и болѣе получаютъ половину оклада. Если до выслуги этихъ сроковъ недостаетъ 6-ти мѣсяцевъ, то это не считается препятствіемъ къ назначенію соотвѣтствующаго оклада [3]).

Сроки эти сокращаются:

а) Въ случаяхъ выхода въ отставку по разстроенному на службѣ здоровью или по неизлечимой болѣзни, получаютъ: служившіе отъ 10 до 20 л.—1/3 оклада; отъ 20 до 30 л.—2/3 его; 30 лѣтъ—полный окладъ. Если же болѣзнь, по свойству своему, не только препятствуетъ имъ продолжать службу, но и обходиться безъ постояннаго ухода, то они получаютъ: прослужившіе отъ 5 до 10 лѣтъ—1/3 оклада; отъ 10 до 20 лѣтъ—2/3; 20 лѣтъ—полный окладъ [4]).

б) Сроки на выслугу пенсіи сокращаются по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, для коихъ имѣются особенные уставы. Таковы вѣдомства

---

[1]) См. тамъ же, ст. 13, 261 и слѣд. Такъ, напр., раненые 2-го и 3-го разрядовъ, поступившіе въ гражд. службу; лица, выслужившія пенсіи на гражданской службѣ и потомъ поступившія на службу общественную; заслуженные профессора университетовъ и т. д.

[2]) Тамъ же, ст. 70, 72, 77, 84, 85, 91.

[3]) Тамъ же, ст. 100, 101.

[4]) Тамъ же, ст. 102, 103.

придворное, ученое, учебное вообще (т.-е. мин. нар. пр.), ученая и учебная служба въ разныхъ другихъ вѣдомствахъ, вѣдомство горное и т. д. Служба ученая и учебная, къ которой относится большинство пенсіонныхъ уставовъ, пользуется тѣмъ преимуществомъ, что срокъ выслуги полной пенсіи полагается не въ 35, а въ 25 лѣтъ. Сообразно этому сокращаются сроки на выслугу 1/3 и 2/3 пенсіи [1]).

2. Понятіе безпорочной службы, которая одна даетъ право на пенсію [2]), опредѣляется отсутствіемъ такихъ дѣйствій по службѣ, которыя бы повлекли за собою извѣстныя наказанія по суду.

α) Поэтому, не пользуются правомъ на пенсіи безусловно: 1) служащіе, подвергшіеся какъ уголовнымъ, такъ и исправительнымъ наказаніямъ, съ коими соединена потеря всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ, а также ограниченіе нѣкоторыхъ изъ сихъ правъ [3]), а также приговоренные къ исключенію изъ службы.

Вдовы чиновниковъ, убитыхъ на поединкахъ, не получаютъ пенсіи, слѣдовавшей ихъ мужьямъ [4]).

β) Лишаются права на пенсію по прежней службѣ (т.-е. до судебныхъ надъ ними приговоровъ), но могутъ пріобрѣсти ее безпорочною выслугою новыхъ сроковъ: 1) отрѣшенные отъ должности; 2) подведенные подъ Всемилостивѣйшій манифестъ во время производства надъ ними суда за противозаконныя дѣйствія; 3) лица, испросившія, послѣ подведенія ихъ подъ Всемилостивѣйшій манифестъ (см. п. 2), возобновленія ихъ дѣлъ, но судомъ не оправданныя; 4) чиновники по суду разжалованные; 5) оставленные по суду въ подозрѣніи [5]) въ проступкахъ, влекущихъ за собою лишеніе правъ на пенсію [6]).

γ) Не всѣ взысканія влекутъ за собою лишеніе права на пенсію. Именно не влекутъ ихъ: денежныя взысканія, налагаемыя по суду или въ административномъ порядкѣ за медленность или недосмотръ, выговоры, замѣчанія, подтвержденія, аресты безъ суда (хотя бы они были внесены въ послужные списки), опубликованіе цѣлыхъ

---

[1]) Ср. тамъ же, ст. 376 и 377.

[2]) Тамъ же, ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 28. Чиновники, указанные здѣсь, теряютъ право на пенсію даже въ томъ случаѣ, если бы они, по Высочайшему милосердію, были избавлены отъ присужденнаго имъ наказанія.

[4]) Тамъ же, ст. 36.

[5]) Конечно, оставленіе „въ подозрѣніи“ не имѣетъ мѣста тамъ, гдѣ введены новыя судебныя установленія.

[6]) Тамъ же, ст. 27—30.

присутствій за упущеніе, при одобреніи начальствомъ ихъ службы въ прочихъ отношеніяхъ [1]).

Прочія взысканія, кромѣ наказаній, указанныхъ выше, не лишаютъ права на пенсію, если чиновникъ, подвергшійся взысканію, остался на службѣ или, будучи вновь принятъ, служилъ безпорочно [2]).

б) Лицо, лишившееся права на пенсію, по вышеуказаннымъ причинамъ, не можетъ возстановить его иначе, какъ въ силу акта Монаршей милости. Для возстановленія этого права опредѣлены условія и установленъ особый порядокъ. Именно, лицо, подвергшееся наказанію, лишающему права на пенсію, можетъ ходатайствовать объ этой милости, также загладивъ отличною службою прежній свой поступокъ; оно можетъ быть представляемо къ этой милости не прежде, какъ по безпорочной выслугѣ, по крайней мѣрѣ, трехъ лѣтъ послѣ оштрафованія; въ случаѣ Высочайшаго согласія на такое представленіе, дѣлается распоряженіе, чтобы свѣдѣніе о такомъ наказаніи, занесенное въ штрафную (XI) графу послужного списка, не считать препятствіемъ къ назначенію пенсіи [3]).

3. Независимо отъ указанныхъ выше ограниченій, постановлено, что чиновникъ, испрашивающій при отставкѣ чинъ, вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ право на пенсію [4]).

4. Размѣръ пенсіи опредѣляется на различныхъ основаніяхъ:

а) Пенсіи членамъ государственнаго совѣта, министрамъ и другимъ лицамъ, занимающимъ высшія должности (т.-е. по непосредственному назначенію Государя), не подлежатъ, относительно размѣра ихъ, никакимъ правиламъ. Онъ опредѣляется всякій разъ и на всякое лицо особеннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [5]). Тѣмъ же порядкомъ назначаются пенсіи лицамъ, служащимъ въ Собственной Е. И. В. канцеляріи. Наконецъ, по Высочайшему же благоусмотрѣнію могутъ быть назначаемы пенсіи за особенно важныя заслуги по службѣ, независимо отъ рода и разряда должности. Въ этихъ слу-

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, 25 и 26. Относительно арестовъ постановлены, впрочемъ, слѣдующія правила: если чиновникъ былъ наказанъ арестомъ по суду или безъ суда и нахожденіе подъ арестомъ было вмѣнено ему въ наказаніе, то изъ его службы вычитается 2 года; если онъ былъ подвергнутъ по суду аресту въ крѣпости, на гауптвахтѣ или въ тюремномъ замкѣ—вычитается 4 года. „Арестованнымъ по суду, съ содержаніемъ въ крѣпости въ казематѣ, считается выслуга къ пенсіи не съ начала службы ихъ, но со времени выпуска изъ крѣпости". Тамъ же, ст. 95.

[2]) Тамъ же, ст. 24.

[3]) Тамъ же, ст. 22 и 32 и уст. о служб. гр., ст. 790.

[4]) Уст. о пенс., ст. 20.

[5]) Тамъ же, ст. 54.

чаяхъ пенсія имѣетъ уже значеніе награды, и опредѣленіе ея не подчиняется общимъ правиламъ [1]).

β) Прочія должностныя лица гражданской службы, по общему правилу, получаютъ пенсіи на основаніи особой табели окладовъ. Согласно этой табели, всѣ гражданскія должности раздѣлены на девять разрядовъ, при чемъ третій разрядъ раздѣленъ еще на двѣ степени. Размѣры полныхъ пенсій по табели представляютъ слѣдующую постепенность:

	Безъ вычета предполагается:	За вычетомъ назначается:
I разрядъ .	1.143 р. 60 к.	1.120 р. 83 к.
II „ . .	857 „ 70 „	840 „ 63 „
III 1-я ст. . .	571 „ 80 „	560 „ 40 „
— 2-я ст. . .	428 „ 85 „	420 „ 24 „
IV „ . .	343 „ 5 „	336 „ 24 „
V „ . .	285 „ 90 „	280 „ 20 „
VI „ . .	214 „ 50 „	210 „ 15 „
VII „ . .	171 „ 60 „	168 „ 15 „
VIII „ . .	128 „ 61 „	127 „ 32 „
IX „ . .	85 „ 80 „	84 „ 90 „

Затѣмъ въ штатѣ каждаго отдѣльнаго установленія опредѣляется, въ какомъ разрядѣ „табели“ положена каждая должность [2]).

γ) По вѣдомствамъ, для коихъ существуютъ особенные уставы о пенсіяхъ, основаніемъ размѣра пенсіи является не указанная выше табель, а жалованье, а въ иныхъ случаяхъ (какъ, напримѣръ, по придворному вѣдомству)—и все содержаніе [3]). Принципъ обращенія жалованья въ пенсію проведенъ въ правилахъ о службѣ ученой и учебной, но, до 1884 г., съ тѣмъ ограниченіемъ для академій, университетовъ и нѣкоторыхъ другихъ учрежденій, что размѣръ этотъ

[1]) Тамъ же, ст. 56 и 110.

[2]) Тамъ же, ст. 55 и прилож. къ ней.

[3]) По придворному вѣдомству дѣйствуютъ слѣдующія правила:

прослужившіе:	получаютъ:
15 лѣтъ . . .	1/3 жалованья.
20 „ . .	1/2 „
25 „ . .	2/3 „
30 „ . .	все жалованье.
35 „ . .	„ „ и 1/8 содержанія.
40 „ . .	„ „ и 1/2 „
45 „ . .	„ „ и 2/3 „
50 „ . .	полное жалованье и все содержаніе.

[4]) Тамъ же, ст. 267.

опредѣляется не жалованьемъ, положеннымъ новыми уставами (1863, 1869 и 1871 гг.), а жалованьемъ, положеннымъ по уставамъ прежнимъ [1]).

На основаніи устава 1884 года, примѣненнаго къ университетамъ: с.-петербургскому, московскому, харьковскому, казанскому, кіевскому и новороссійскому, профессоры получаютъ, по выслугѣ 25 лѣтъ, полное жалованье въ пенсію; по выслугѣ 30, въ пенсію обращается полный окладъ содержанія (жалованье, столовыя и квартирныя); по выслугѣ 20 лѣтъ, профессоры получаютъ половинную (по жалованью) пенсію.

Тѣ же правила установлены для профессоровъ и адъюнктъ-профессоровъ харьковскаго технологическаго института [2]).

б) Для выслуги пенсіи по разряду табели, соотвѣтствующему должности, необходимо занимать послѣднюю въ теченіе пяти и больше лѣтъ; въ противномъ случаѣ пенсія назначается по разряду предшествовавшей низшей должности. Исключеніе изъ этого правила установлено для слѣдующихъ случаевъ: 1) если лица, имѣющія получить пенсію, занимали въ теченіе своей службы должности равныя или высшія послѣдней, и если время служенія въ этихъ должностяхъ, считая и послѣднюю, составляетъ 5 лѣтъ; 2) если они до поступленія на послѣднюю должность занимали должности, не отнесенныя къ одному изъ пенсіонныхъ разрядовъ; 3) если они оставляютъ службу по неизлечимымъ болѣзнямъ; 4) наконецъ, указанное выше общее правило не примѣняется и при назначеніи пенсій семействамъ лицъ, умершихъ на службѣ; имъ назначается пенсія по послѣдней должности покойнаго [3]).

5. Пенсіи назначаются какъ самимъ служащимъ, по выходѣ ихъ въ отставку, такъ и семействамъ лицъ, скончавшихся на службѣ, если послѣднія выслужили положенные для того сроки. За основаніе этихъ пенсій принимается та пенсія, которая слѣдовала бы главѣ семейства, если бы онъ въ день своей смерти вышелъ въ отставку [4]).

Но размѣръ пенсіи, при соблюденіи указаннаго основанія, опредѣляется: 1) числомъ лицъ, составляющихъ семейство умершаго, и 2) правомъ каждаго изъ этихъ лицъ на полученіе пенсіи. На этомъ основаніи:

а) Вдова—бездѣтная или имѣющая дѣтей, коимъ по закону не слѣдуетъ пенсіи (напр., дѣтей взрослыхъ), получаетъ половину изъ пенсіи, слѣдовавшей мужу.

---

[1]) Тамъ же, ст. 361 и 362.

[2]) Тамъ же, ст. 362 по прод. 1886 г.

[3]) Тамъ же, ст. 60, 61 и 112.

[4]) Тамъ же, ст. 111.

б) Вдовѣ съ дѣтьми, имѣющими право на пенсію, на каждаго ребенка прибавляется $^1/_3$ изъ другой половины пенсіи, такъ что вдовѣ съ 3-мя малолѣтними дѣтьми назначается полная пенсія. При этомъ не дѣлается различія между малолѣтними, прижитыми въ бракѣ съ нею или въ бракѣ предшествовавшемъ.

в) Пенсія назначается и однимъ дѣтямъ, въ слѣдующихъ случаяхъ: α) если они остались безъ отца и безъ матери, при чемъ каждый получаетъ $^1/_4$ изъ пенсіи, слѣдовавшей отцу; четверо и больше получаютъ полную пенсію, съ назначеніемъ равной доли на каждаго; β) если выслужившій пенсію отецъ, по смерти своей жены, поступитъ въ монахи; γ) если ихъ мать, вслѣдствіе дурного ея поведенія, будетъ лишена пенсіи. Въ обоихъ послѣднихъ случаяхъ пенсіи дѣтямъ назначаются на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и круглымъ сиротамъ [1].

г) Пенсія, слѣдующая вдовѣ съ дѣтьми, находящимися на ея попеченіи, назначается ей съ дѣтьми нераздѣльно, но она можетъ, если пожелаетъ, получить свою долю и отдѣльно [2].

д) Пенсія назначается малолѣтнимъ дѣтямъ отставного чиновника, безъ различія, родились ли они во время его службы, или послѣ его отставки. Но пенсіи не назначаются: 1) дѣтямъ мужескаго пола, достигшимъ 17-лѣтъ, и женскаго 21-го года; 2) сыновьямъ, поступившимъ на службу или принятымъ въ общественное заведеніе на казенный счетъ; 3) дочерямъ, вышедшимъ замужъ или принятымъ въ общественныя заведенія па казенный счетъ [3].

6. При разсмотрѣніи порядка назначенія и производства пенсій должно имѣть въ виду: 1) порядокъ испрошенія ихъ; 2) порядокъ ихъ назначенія; 3) порядокъ ихъ производства, и 4) условія ихъ прекращенія.

а. Всякое лицо, желающее воспользоваться правомъ на пенсію, обязано подать о томъ прошеніе по начальству. Но при этомъ законъ установляетъ разныя правила: α) для самихъ чиновниковъ, β) для ихъ вдовъ и γ) для дѣтей.

α) Чиновники заявляютъ о своемъ правѣ на пенсію при самомъ выходѣ ихъ въ отставку, обозначая о томъ въ своемъ прошеніи. Если они находятся подъ судомъ, то имъ предоставляется (въ тѣхъ случаяхъ, когда они судомъ оправданы, или если взысканіе, поло-

---

[1]) Тамъ же, ст. 113, 128—131. Право семейства на полученіе пенсіи не распространяется на пенсіи, назначенныя служащимъ за особенныя отличія по службѣ (ст. 110), такъ какъ эти пенсіи имѣютъ значеніе особыхъ наградъ, назначаемыхъ служащимъ лично. Ст. 123.

[2]) Тамъ же, ст. 124.

[3]) Тамъ же, ст. 45.

женное по суду, не лишаетъ ихъ права на пенсію) подать прошеніе о назначеніи имъ пенсіи въ шестимѣсячный срокъ. Указанныя правила не имѣютъ, однако, того значенія, что чиновники, не заявившіе о своемъ желаніи получить пенсію въ прошеніи объ отставкѣ, или не подавшіе просьбы въ указанный (для лицъ, бывшихъ подъ судомъ) шестимѣсячный срокъ, лишаются права на пенсію. Но они назначаются имъ въ этихъ случаяхъ не со дня увольненія или объявленія имъ судебнаго рѣшенія, а со дня подачи просьбы, если послѣдняя будетъ подана [1]).

β) Вдовы подаютъ прошенія о назначеніи пенсій имъ и ихъ дѣтямъ въ теченіе года, если они живутъ внутри Россіи, или двухъ лѣтъ, если они находятся за границей. Пропустившимъ эти сроки пенсія, въ случаѣ подачи ими прошенія, назначается не со дня смерти ихъ мужа, а со дня подачи прошенія. Право на пенсію не погашается и десятилѣтнею давностью [2]).

γ) Ходатайство о назначеніи пенсій и пособій, слѣдующихъ малолѣтнимъ дѣтямъ, оставшимся безъ отца и безъ матери, возлагается на мѣстную опеку. Послѣдняя обязана ходатайствовать о малолѣтнихъ, имѣющихъ мать, въ тѣхъ случаяхъ, если: 1) мать не ходатайствуетъ о назначеніи дѣтямъ пенсіи или пособія, а по убѣжденію опеки они имѣютъ въ томъ нужду; 2) если, по мнѣнію опеки, необходимо выдѣлить дѣтскія доли изъ пенсіи, назначенной всему семейству нераздѣльно [3]). Пропущеніе опекою сроковъ къ подачѣ прошенія не лишаетъ малолѣтнихъ права на полученіе пенсій со дня смерти ихъ отцовъ, если только они, по достиженіи шестнадцатилѣтняго возраста, не пропустятъ сроковъ, установленныхъ ст. 171 (годовой для находящихся внутри Россіи и двухгодовой — для находящихся за границею) [4]).

Къ прошеніямъ о пенсіяхъ должны быть прилагаемы документы, удостовѣряющіе права просителя [5]).

б. Начальство, получившее прошеніе о назначеніи пенсіи, обязано препроводить его, со всѣми требуемыми отъ него свѣдѣніями, въ подлежащее министерство, не позже мѣсяца со дня полученія просьбы. Пенсіи, назначаемыя на основаніи правилъ пенсіоннаго устава, разрѣшаются министрами и главноуправляющими по принадлежности. Оберъ-прокуроръ синода, по отношенію къ гражданскимъ чиновникамъ духовнаго вѣдомства, пользуется правами министра.

[1]) Тамъ же, ст. 163—165, 212, 215, 216.
[2]) Тамъ же, ст. 171, 172.
[3]) Тамъ же, ст. 168—170.
[4]) Тамъ же, ст. 173.
[5]) Тамъ же, ст. 175—187.

О каждомъ назначеніи пенсіи, на основаніи правилъ устава, министры относятся прямо къ министру финансовъ. Но въ случаяхъ особенныхъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, они входятъ съ представленіями по этому предмету чрезъ комитетъ министровъ [1]).

в. Ближайшее распоряженіе о производствѣ пенсій сосредоточивается въ департаментѣ государственнаго казначейства, въ которомъ и ведется особая книга пенсій и единовременныхъ пособій, но самая выдача производится изъ мѣстныхъ казначействъ, гдѣ кто желаетъ ихъ получать. Пенсіи могутъ быть получаемы лично или чрезъ довѣренное лицо. Но если пенсіонеръ въ теченіе двухъ лѣтъ не явится для полученія пенсіи или не пришлетъ требованія, то пенсія его исключается изъ расходовъ. Лицу, явившемуся послѣ этого срока, пенсія производится съ той трети года, въ которую поступила отъ него просьба [2]).

г. Однажды назначенная пенсія можетъ быть прекращена только при наличности условій, указанныхъ въ законѣ. Условія эти должно различать: 1) относительно самихъ чиновниковъ и 2) относительно ихъ семействъ.

1) Пенсія, назначенная чиновнику, выслужившему положенный для того срокъ, имѣетъ значеніе пожизненнаго его содержанія, если онъ самъ не измѣнитъ своего юридическаго положенія.

α) Принимая во вниманіе, что пенсія назначается отставнымъ чиновникамъ, производство ея, кромѣ случаевъ, указанныхъ выше, прекращается поступленіемъ снова въ дѣйствительную службу. То же правило дѣйствуетъ и для лицъ, поступившихъ на службу иностранному правительству безъ согласія нашего [3]).

β) Производство пенсій прекращается вслѣдствіе измѣненія гражданскаго положенія лица, ее получающаго, а именно вслѣдствіе постриженія его въ монашество [4]). Наконецъ, въ числѣ другихъ послѣдствій недозволеннаго пребыванія за границей, сверхъ положеннаго срока, законъ указываетъ и прекращеніе пенсіи [5]).

Размѣръ пенсіи уменьшается въ случаѣ, если лицо, ее получающее, подпадетъ слѣдствію или суду по дѣламъ прежней его службы. Въ этомъ случаѣ лицу подслѣдственному или подсудимому производится $^1/_2$ пенсіи. Другая половина выдается ему въ томъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 200—211.
[2]) Тамъ же, ст. 228—241.
[3]) Тамъ же, ст. 242, п. 1 и 2.
[4]) Тамъ же, ст. 242, п. 3.
[5]) Тамъ же, ст. 242, п. 4.

случаѣ, если онъ по суду будетъ оправданъ или присужденъ къ наказанію, не лишающему права на пенсію [1]).

Независимо отъ того, изъ пенсій могутъ быть производимы вычеты па удовлетвореніе частныхъ взысканій [2]).

Наконецъ, мы видѣли, что пенсіи, въ видѣ награды за особенныя отличія по службѣ, могутъ быть назначаемы лицамъ, состоящимъ въ службѣ. Производство этихъ пенсій пріостанавливается, въ случаѣ назначенія надъ лицами, ихъ получающими, слѣдствія и суда, впредь до окончанія суда [3]).

Смерть пенсіонера не прекращаетъ производства пенсіи его семейству, которому она назначается по правиламъ, указаннымъ выше.

2) Поводы къ прекращенію пенсій семействамъ пенсіонеровъ различны въ отношеніи: а) къ ихъ вдовамъ и б) къ ихъ дѣтямъ.

а) Вдовы получаютъ причитающуюся имъ долю пенсіи мужа, по общему правилу, пожизненно. Производство слѣдующей имъ доли прекращается ихъ смертью. Но онѣ могутъ лишиться этого права: 1) вторымъ замужествомъ, такъ какъ обязанность содержанія вдовы, вышедшей замужъ, переходитъ на второго ея мужа; но пенсія, выслуженная вдовою лично ея службою, не прекращается и выходомъ ея замужъ; 2) постриженіемъ въ монашество; 3) осужденіемъ по судебному приговору къ наказанію, вообще лишающему права на пенсію; 4) недозволеннымъ пребываніемъ за границею сверхъ срока [4]).

б) Дѣти умершаго чиновника не получаютъ пожизненной пенсіи. Поэтому, сверхъ общихъ поводовъ къ прекращенію пенсій (смерть, недозволенное пребываніе за границей, сверхъ положеннаго срока), производство пенсій прекращается:

α) Сыновьямъ: 1) достиженіемъ 17-лѣтняго возраста, 2) принятіемъ въ общественное заведеніе на казенное содержаніе [5]), 3) вступленіемъ на службу.

β) Дочерямъ: 1) вступленіемъ въ общественное заведеніе на казенный счетъ [6]); но, принимая во вниманіе, что воспитанницы оканчиваютъ курсъ нерѣдко до совершеннолѣтія и могутъ остаться въ безпомощномъ состояніи, то пенсія такимъ воспитанницамъ возобно-

---

[1]) Тамъ же, ст. 245.

[2]) Тамъ же, ст. 234 и уст. гражд. суд., ст. 1085—1087.

[3]) Уст. о пенс., ст. 243.

[4]) Тамъ же, ст. 250 -252.

[5]) Исключенія изъ этого правила установлены слѣдующія: 1) для воспитывающихся на счетъ Кабинета и иныхъ собственныхъ суммъ Е. И. В.; 2)—на счетъ капиталовъ, пожертвованныхъ дворянствомъ и другими частными лицами; 3)—на иждивеніе членовъ Императорской фамиліи; 4)—на счетъ частныхъ лицъ и вообще не на казенный счетъ. Ст. 258. Другія спеціальныя исключенія установлены ст. 259.

[6]) См. предыд. примѣчаніе.

вляется по окончаніи ими курса и производится до 21-го года ихъ возраста; 2) замужествомъ; 3) достиженіемъ 21-года [1]).

Въ видѣ изъятія изъ общаго правила, дѣтямъ чиновника могутъ быть назначаемы пожизненныя пенсіи. Условіями для такого назначенія постановлены слѣдующія: 1) пожизненныя пенсіи назначаются дѣтямъ, достигшимъ при жизни ихъ отца возраста, въ коемъ нельзя назначать пенсіи по общимъ правиламъ; 2) пенсіи назначаются этимъ лицамъ, въ случаѣ совершенной ихъ бѣдности или неизлечимой болѣзни, которою они были одержимы въ моментъ смерти отца, или если они впослѣдствіи подверглись увѣчью или неизлечимой болѣзни, лишающимъ ихъ средствъ снискивать пропитаніе собственными трудами [2]).

Срокъ выслуги и размѣръ пенсій опредѣляются правилами 13 іюня 1886 г., изданными для отдаленныхъ и привилегированныхъ мѣстностей.

Въ мѣстностяхъ, пользующихся наибольшими преимуществами (прим. къ ст. 1 прав. 1886 г.—Сахалинъ и проч.), два дня службы считаются за три; а размѣръ пенсіи повышается на три подраздѣленія.

Въ остальныхъ частяхъ Приамурскаго генералъ-губернаторства, въ Туркестанскомъ и Закаспійскомъ краяхъ, три дня службы считаются за четыре и размѣръ пенсіи повышается на два подраздѣленія.

Въ ген.-губернаторствѣ Степномъ, въ прочихъ частяхъ Вост. Сибири, также въ губерніяхъ Тобольской и Томской три дня службы считаются за четыре, но размѣръ пенсіи не повышается.

Равнымъ образомъ, въ остальныхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ размѣръ пенсіи не повышается, но четыре дня службы считаются за пять [3]).

Лица, состоящія на службѣ по учебной части, выслуживаютъ пенсіи по общимъ правиламъ, установленнымъ для этого рода службы, но съ тѣмъ, что для прослужившихъ въ указанныхъ мѣстностяхъ не менѣе 10 лѣтъ срокъ на пенсіи сокращается пятью годами. Но при опредѣленіи размѣра пенсіи пятилѣтнія прибавки къ жалованью не принимаются въ разсчетъ [4]).

Въ случаѣ смерти служащаго въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, его семейству (вдовѣ, незамужнимъ дочерямъ и сыновьямъ, не достигшимъ 17 лѣтъ), независимо отъ пенсій и единовременныхъ пособій, выдаются

---

[1]) Уст. о пенс., ст. 253- 255.

[2]) Тамъ же. ст. 46.

[3]) Правила, ст. 34. Порядокъ примѣненія этой статьи установленъ ст. 35 и 36.

[4]) См. тамъ же, ст. 37.

прогонныя деньги (по классу должности умершаго) и пособіе, въ размѣрѣ полугодового оклада жалованья [1]).

Служащимъ въ царствѣ Польскомъ предоставляется или получать пенсію изъ эмеритальной кассы Царства, подчиняясь общимъ правиламъ объ эмеритурѣ, или, не дѣлая взносовъ въ эмеритальную кассу, получать пенсію изъ общаго пенсіоннаго капитала по слѣдующимъ правиламъ:

1. Изъ окладовъ служащаго и изъ прибавокъ къ нимъ дѣлаются вычеты въ пенсіонный капиталъ, въ размѣрѣ 3%.

2. Прослужившіе въ Царствѣ 25 лѣтъ имѣютъ право на полную пенсію; прослужившіе 20—на половину. Въ томъ и другомъ случаѣ окладъ пенсіи повышается на одно подраздѣленіе [2]).

Для учебной службы въ царствѣ Польскомъ установлены правила, сходныя съ таковою же службою въ отдаленныхъ мѣстностяхъ [3]).

б) Единовременныя пособія.

§ 85. Единовременное пособіе есть однократная денежная выдача должностному лицу, оставляющему службу по болѣзни, или его семейству, послѣ его смерти.

а) Служащее лицо имѣетъ право на единовременное пособіе, если онъ: 1) оставляетъ службу по тяжкимъ и неизлечимымъ болѣзнямъ за выслугу отъ одного до 5 лѣтъ; 2) если онъ оставляетъ службу по совершенно разстроенному на службѣ здоровью, дающему право на полученіе части пенсіи по сокращенному сроку, за выслугу отъ 5 до 10 лѣтъ [4]). Въ обоихъ этихъ случаяхъ, единовременныя пособія являются суррогатомъ пенсій, назначаемыхъ по ст. 102 и 103 уст. о пенс.

α) По ст. 103, лица, оставляющія службу по неизлечимымъ болѣзнямъ, препятствующимъ имъ не только продолжать службу, но и обходиться безъ посторонней помощи, могутъ при отставкѣ получать въ пенсію $^1/_3$—$^2/_3$ и полный окладъ по табели, за выслугу отъ 5 до 10, отъ 10 до 20 и 20 лѣтъ [5]). Но недослужившіе 5 лѣтъ получаютъ единовременное пособіе.

β) По ст. 102, оставляющіе службу по разстроенному здоровью или неизлечимой болѣзни могутъ получать въ пенсію тѣ же доли

---

1) Тамъ же, ст. 38.
2) Тамъ же, ст. 52 и 53.
3) Тамъ же, ст. 37, 54.
4) Уст. о пенс., ст. 5.
5) См. выше, стр. 165.

окладовъ по табели за выслугу отъ 10 до 20, отъ 20 до 30 и 30 лѣтъ [1]). Выслужившіе отъ 5 до 10 лѣтъ получаютъ единовременное пособіе.

б) Поводы къ назначенію единовременнаго пособія семействамъ умершихъ чиновниковъ гораздо разнообразнѣе. Именно, пособія назначаются по ст. 38:

1) Вдовамъ и дѣтямъ чиновниковъ, не выслужившихъ сроковъ на пенсіи.

2) Семействамъ лицъ, утратившихъ право на пенсію за прежнюю службу и не выслужившихъ новыхъ сроковъ.

3) Семействамъ лицъ, имѣвшихъ право на пенсіи по сокращеннымъ срокамъ, но не воспользовавшихся этимъ правомъ.

4) Семействамъ, которыя сами пожелаютъ вмѣсто пенсіи получить единовременное пособіе (такъ какъ послѣднее назначается не по табели, а по окладу жалованья, почему иногда выгоднѣе получить единовременное пособіе).

Размѣръ единовременнаго пособія опредѣляется на основаніи жалованья, получаемаго служащимъ, но различно для самихъ чиновниковъ и для ихъ семействъ. Самъ чиновникъ, имѣющій право на пособіе, получаетъ годовой окладъ жалованья. Семействамъ пособіе назначается сообразно выслугѣ срока служившимъ: семействамъ служившихъ до 10 лѣтъ выдается полугодовое, отъ 10 до 25 лѣтъ— годовое жалованье [2]). Соединеніе пенсій и единовременныхъ пособій не допускается [3]).

Порядокъ ходатайства о назначеніи единовременныхъ пособій тождественъ съ порядкомъ исходатайствованія пенсій. Пособія назначаются: 1) лицамъ, увольняемымъ по тяжкой болѣзни, при самомъ ихъ увольненіи, 2) вдовамъ и дѣтямъ немедленно по смерти ихъ мужей и отца [4]).

в) Особые способы призрѣнія заслуженныхъ чиновниковъ.

§ 86. Лица, оставляющія службу по тяжкимъ и неизлечимымъ болѣзнямъ (ст. 102 и 103) и, вслѣдствіе этихъ болѣзней, не могущія продолжать службы, имѣютъ право не только на пенсіи или единовременныя пособія отъ казны, но и на особенную помощь отъ комитета призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ [5]).

---

1) См. выше, стр. 165.

2) Уст. о пенс., ст. 140—142.

3) Тамъ же, ст. 143.

4) Тамъ же, ст. 226.

5) Тамъ же, ст. 6 и 601.

Означенный комитетъ состоитъ при Собственной Е. И. В. канцеляріи. Попеченіемъ его могутъ пользоваться отставные чиновники всѣхъ вѣдомствъ, если только они подходятъ подъ указанныя выше условія. При опредѣленіи пенсій и единовременныхъ пособій комитетъ можетъ не стѣсняться тѣмъ, что ходатайствующіе объ его помощи получили при отставкѣ чинъ [1]). Сверхъ того, по смерти призрѣваемыхъ комитетомъ лицъ его попеченію подлежатъ вдовы, сироты и родители умершихъ [2]). Вдовы и сироты отставныхъ чиновниковъ подлежатъ попеченію комитета и въ томъ случаѣ, если они, находясь въ бѣдности, не имѣютъ, однако, права на полученіе пенсій по службѣ ихъ мужей и отцовъ.

Призрѣніемъ комитета не могутъ пользоваться: 1) чиновники, собственные доходы которыхъ превышаютъ размѣръ пенсіи, которая могла бы быть имъ назначена; 2) чиновники, не оправданные по суду или прощенные по Всемилостивѣйшему манифесту; 3) чиновники, законно изобличенные въ дурномъ поведеніи [3]).

Формы, въ коихъ выражается пособіе отъ комитета, суть: 1) пенсіи; 2) единовременныя пособія; 3) помѣщеніе сиротъ въ учебныя заведенія; 4) ходатайство о назначеніи пенсіи изъ суммъ государственнаго казначейства и 5) помѣщеніе вдовъ и сиротъ въ пріютъ, учрежденный для призрѣнія вдовъ и круглыхъ сиротъ заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ [4]). Прошенія о пособіяхъ изъ комитета представляются чрезъ мѣстныхъ губернаторовъ или чрезъ главныя начальства (по бывшему мѣсту служенія отставного чиновника). Губернаторы и главныя начальства дѣлаютъ представленія въ комитетъ, препровождая ему и всѣ свѣдѣнія, необходимыя для удостовѣренія правъ просителей [5]).

Всѣ ходатайства о пособіяхъ разсматриваются въ комитетѣ, но разрѣшаются по его докладу Высочайшею властью [6]).

Чиновникамъ, выходящимъ въ отставку при указанныхъ выше условіяхъ, пособіе отъ комитета назначается въ видѣ пенсіи. Полныя пенсіи опредѣляются соразмѣрно классу должности [7]). При назначеніи такихъ пенсій комитетъ долженъ имѣть въ виду нѣсколько случаевъ: 1) если жалованье чиновника по его послѣдней должности превы-

[1]) Тамъ же, ст. 601 и 603.

[2]) Тамъ же, ст. 604.

[3]) Тамъ же, ст. 605, 634.

[4]) Тамъ же, ст. 608 по прод. 1886 г.

[5]) Тамъ же, ст. 610 и 616.

[6]) Тамъ же, ст. 617.

[7]) Тамъ же, ст. 623 и 624. Максимумъ полной пенсіи (IV кл.) 857 р. 70 коп.; минимумъ (XIII и XIV кл.) 85 р. 80 коп.

шало размѣръ пенсіи, слѣдующей ему по расписанію, ему обращается въ пенсію жалованье, которое онъ получалъ на службѣ; 2) если чиновникъ, имѣющій право на призрѣніе комитета, былъ уволенъ отъ службы безъ пенсіи, онъ получаетъ или полную пенсію по соотвѣтствующему окладу, или по жалованью, если послѣднее превышало размѣръ пенсіи; 3) если чиновникъ получаетъ пенсію изъ государственнаго казначейства въ недостаточномъ размѣрѣ, комитетъ пополняетъ ее до размѣра полной пенсіи [1]).

Вдовы чиновниковъ получаютъ $^1/_2$ пенсіи, слѣдующей ихъ мужьямъ, съ прибавкою $^1/_3$ второй половины на каждаго ребенка, находящагося на ихъ попеченіи, такъ что вдова съ тремя и болѣе дѣтьми получаетъ полную пенсію. Вдовамъ, получающимъ пенсіи изъ государственнаго казначейства въ недостаточномъ размѣрѣ, дѣлается соотвѣтствующая добавка. Вдовамъ, относительно правъ которыхъ не могло быть собрано точныхъ свѣдѣній, могутъ быть назначаемы единовременныя пособія. Наконецъ, вдовы чиновниковъ, не имѣвшихъ права на пенсіи, могутъ быть обезпечиваемы или пенсіями, или помѣщеніемъ ихъ въ человѣколюбивыя заведенія на счетъ комитета. Если онѣ откажутся отъ послѣдняго вида вспомоществованія, то онѣ теряютъ право на попеченіе комитета [2]).

Сироты пользуются правомъ на пенсіи или на помѣщеніе ихъ въ учебныя заведенія на казенное содержаніе [3]), при чемъ увѣчнымъ или одержимымъ неизлечимыми болѣзнями могутъ быть назначаемы пожизненныя пенсіи, если они не будутъ помѣщены въ благотворительныя заведенія.

Родители чиновника имѣютъ право на призрѣніе комитета при слѣдующихъ условіяхъ: 1) если ихъ сынъ имѣлъ право на помощь отъ комитета; 2) если они получали содержаніе единственно отъ него; 3) если онъ не оставилъ послѣ себя ни жены, ни дѣтей; 4) если у нихъ нѣтъ другихъ дѣтей, отъ коихъ они могли бы пользоваться содержаніемъ. При наличности этихъ условій, родителямъ назначается половина пенсіи, слѣдовавшей ихъ сыну [4]).

Пособія отъ комитета прекращаются при слѣдующихъ условіяхъ:

1. Пенсіи чиновникамъ прекращаются: а) полученіемъ арендныхъ денегъ или имѣнія, доходъ съ коего превышаетъ пенсію, ими получаемую; б) излеченіемъ отъ болѣзни, по которой они оставили службу; в) поступленіемъ въ монастырь или человѣколюбивое заве-

---

[1]) Тамъ же, ст. 625—628.

[2]) Тамъ же, ст. 636—651.

[3]) Тамъ же, ст. 652—664.

[4]) Тамъ же, ст. 665—667.

деніе; г) осужденіемъ по судебному приговору или неприличнымъ поведеніемъ, законно доказаннымъ [1]).

2. Пенсіи вдовамъ прекращаются: а) замужествомъ; б) вступленіемъ въ монастырь или помѣщеніемъ въ человѣколюбивое заведеніе; в) причинами, указанными выше, въ пп. а и г [2]).

3. Пенсіи и призрѣнія сиротамъ прекращаются: а) совершеннолѣтіемъ (17 для мужеск. и 21 для женск. пола, кромѣ увѣчныхъ); б) помѣщеніемъ въ учебныя заведенія на казенный счетъ; в) полученіемъ имѣнія, доходъ съ котораго превышаетъ пенсію, даваемую комитетомъ; г) вступленіемъ въ службу сиротъ мужеск. пола; д) замужествомъ сиротъ женскаго пола [3]).

Сверхъ прошеній, разрѣшаемыхъ комитетомъ, послѣднему предоставляется ходатайствовать предъ Государемъ чрезъ командующаго Императорскою главною квартирою по просьбамъ: а) вдовъ чиновниковъ, обремененныхъ семействомъ, или по болѣзни не могущихъ снискивать пропитанія, если онѣ подлежатъ покровительству комитета; б) оставшихся по смерти чиновника и не имѣющихъ родственниковъ сиротъ женскаго пола, достигшихъ совершеннолѣтія и находящихся въ крайней бѣдности [4]).

г) *Эмеритура.*

Эмеритура есть способъ обезпеченія служащихъ и ихъ семействъ пенсіями и единовременными пособіями, независимо отъ назначаемыхъ изъ государственныхъ средствъ. Эмеритальный капиталъ, изъ коего производятся означенныя пенсіи и пособія, образуется, главнымъ образомъ, изъ обязательныхъ вычетовъ съ жалованья или всего содержанія, получаемаго чинами даннаго вѣдомства [5]). Означенный капиталъ причисляется къ спеціальнымъ средствамъ вѣдомства и не можетъ получить никакого иного назначенія.

---

[1]) Тамъ же, ст. 635.

[2]) Тамъ же, ст. 649.

[3]) Тамъ же, ст. 660.

[4]) Тамъ же, ст. 639 и 662 по прод. 1886 г.

[5]) Св. Зак., т. III (изд. 1886 г.), уст. эмеритальн. касс. гражд. вѣд. Вычеты изъ жалованья и содержанія суть главное, но не единственное денежное средство кассъ. Средства эмеритальной кассы мин. юст. (ст. 8) составляютъ: а) капиталъ, образовавшійся изъ вычетовъ съ чиновъ м-ва по день открытія кассы; б) вычеты изъ содержанія чиновъ суд. вѣд.; в) проценты на капиталъ, принадлежащій кассѣ; г) пожертвованія и отказы въ пользу кассы. Касса горн. инж., сверхъ доходовъ, получаемыхъ изъ вычетовъ и другихъ источниковъ, имѣетъ свой основной капиталъ, пожалованный ей Государемъ (ст. 15). Ср. уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 2 и 9.

Въ Россіи по гражданскому вѣдомству учреждено въ настоящее время пять эмеритальныхъ кассъ: 1) касса министерства юстиціи; 2) горныхъ инженеровъ; 3) инженеровъ путей сообщенія; 4) дѣтскихъ пріютовъ вѣдомства учрежденій императрицы Маріи; 5) с.-петербургской пожарной команды.

Сходные, въ общихъ началахъ, уставы отдѣльныхъ эмеритальныхъ кассъ различаются между собою: 1) въ отношеніи размѣра вычетовъ; 2) въ отношеніи размѣра эмеритуръ, и 3) относительно обезпеченія семействъ служащихъ.

1. Размѣръ вычетовъ опредѣляется въ % съ получаемаго служащими жалованья или всего содержанія. По уставу кассы мин. юст. установленъ однообразный вычетъ въ 4% изъ всего содержанія (въ томъ числѣ добавочнаго, также изъ столовыхъ и квартирныхъ денегъ) [1]. Участниками въ кассѣ горныхъ инженеровъ являются всѣ горные инженеры, какъ состоящіе на государственной службѣ по горному вѣдомству, такъ и командированные въ другія правительственныя учрежденіе или частныя предпріятія, если только эти лица оставлены въ спискахъ инженеровъ. Поэтому обязательнымъ вычетамъ подлежатъ всѣ означенные горные инженеры, независимо отъ того, получаютъ или не получаютъ они жалованье изъ казны [2]. Вычеты въ кассу горн. инж. производятся въ размѣрѣ 6% изъ полныхъ окладовъ всего содержанія, денежныхъ наградъ, арендъ, пенсій, какъ правительственныхъ, такъ и эмеритальныхъ, назначенныхъ по расписанію окладовъ 2-го мая 1878 г. Нѣкоторые виды вознагражденія и пособія изъяты отъ вычетовъ [3]. Инженеры, командированные въ распоряженіе частныхъ лицъ и обществъ, производятъ взносы изъ получавшагося ими содержанія по особой табели [4].

Уставъ кассы инженеровъ путей сообщенія различаетъ обязательное и необязательное участіе въ кассѣ. Обязательно участвуютъ: 1) инженеры путей сообщенія и чины бывшаго строительнаго отряда, подходящіе подъ условія службы по вѣдомству; 2) чины военно-рабочихъ командъ пут. сообщ., состоящіе на государственной службѣ [5]. Добровольно могутъ участвовать въ кассѣ сверхштатные инженеры, офицеры военнаго и другихъ вѣдомствъ, занимающіе

---

[1]) Уст. кассы мин. юст., ст. 9 и 10.

[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 9, 19.

[3]) Тамъ же, ст. 22, 23.

[4]) Отъ 12% до 25%, смотря по чину. Тамъ же, ст. 24 и прилож. къ ней.

[5]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 12. Чины военно-рабочихъ командъ и бывшаго строительнаго отряда, прослужившіе не менѣе 35 лѣтъ и все время участвовавшіе взносами въ кассу, отъ дальнѣйшихъ взносовъ освобождаются. Ст. 15.

должности въ вѣдомствѣ пут. сообщ., и нѣкоторыя другія лица [1]). Взносы въ кассу опредѣляются въ двоякомъ размѣрѣ: 6% и 12%.

Шестипроцентные вычеты производятся изъ жалованья, столовыхъ, арендъ, пенсій, также денежныхъ наградъ и пособій, производимыхъ изъ суммъ государственнаго казначейства, если онѣ превышаютъ 150 руб. [2]). Двѣнадцатипроцентному вычету подлежатъ инженеры и чины бывшаго строительнаго отряда, отчисленные къ занятіямъ по частнымъ предпріятіямъ. Проценты вычисляются примѣнительно къ окладамъ жалованья и столовыхъ, положеннымъ по штатамъ 1870 г. [3]). По вѣдомству пріютовъ Императрицы Маріи вычеты производятся въ размѣрѣ 6% съ содержанія должностныхъ лицъ женскаго пола (у чиновниковъ—изъ одного жалованья), въ размѣрѣ 10%—съ разнаго вида наградъ.

2. Изъ капитала, составленнаго посредствомъ указанныхъ вычетовъ и изъ другихъ источниковъ, участникамъ кассы, оставившимъ службу или ихъ семействамъ назначаются пенсіи или единовременныя пособія [4]).

Размѣръ пенсій участниковъ кассы опредѣляется приблизительно тѣми же условіями, какія установлены при назначеніи пенсій отъ правительства. Такими условіями являются: 1) число лѣтъ службы въ вѣдомствѣ, при коемъ образована эмеритальная касса; 2) окладъ содержанія, получаемаго служащимъ въ послѣдніе годы его службы, и изъ коего производился вычетъ въ кассу; 3) число лѣтъ участія въ эмеритальной кассѣ. Правила эти разнообразятся въ частностяхъ уставами отдѣльныхъ пенсіонныхъ кассъ.

Уставъ кассы мин юст. [5]) постановляетъ, что размѣръ пенсіи опредѣляется: а) соотвѣтственно окладу содержанія, производившагося участнику кассы въ послѣдніе три года его службы; б) по числу лѣтъ службы въ мин. юст.; в) по числу лѣтъ участія въ кассѣ. Для опредѣленія размѣра пенсій по первому основанію установлено расписаніе должностей, соотвѣтственно содержанію, изъ коего производились вычеты. Въ этомъ отношеніи всѣ должности распредѣлены на XII классовъ; высшій окладъ (2.000 р.) положенъ для министра юстиціи, его

---

[1]) Тамъ же, ст. 13.

[2]) Тамъ же, ст. 17. Изъятія изъ этого правила исчислены въ ст. 19.

[3]) Тамъ же, ст. 18.

[4]) Уст. кассы мин. юст., ст. 21: „Пріобрѣвшій право на пенсію можетъ воспользоваться ею только по выходѣ въ отставку". Впрочемъ, не считается препятствіемъ къ назначенію пенсій занятіе государственной должности, съ которою не соединено содержанія (ст. 22). Ср. ст. 52. Ср. уст. кассы горн. инж., ст. 31; уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 27.

[5]) Уст. кассы мин. юст., ст. 23 и слѣд.

товарища и сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ; ко второму классу отнесены лица, получающія обложенное вычетами содержаніе въ 6.000 руб. и болѣе; они имѣютъ право на эмеритуру въ 1.750 руб. Остальные пенсіонные оклады понижаются отъ 1.700 до 120 рублей [1]).

Но право на пенсію, вообще, обусловливается: 1) службою въ штатныхъ должностяхъ мин. юст. въ теченіе 25 лѣтъ; 2) участіемъ въ кассѣ въ теченіе, минимумъ, 10 лѣтъ [2]). Правило о годахъ службы не примѣняется къ служащимъ, подвергшимся на службѣ тяжкимъ и лишающимъ ихъ возможности продолжать службу болѣзнямъ [3]).

По числу лѣтъ службы оклады пенсій раздѣляются на два класса. Къ первому относятся пенсіи лицъ, оставляющихъ службу по выслугѣ 35 и болѣе лѣтъ (или 25—для лицъ, подвергшихся тяжкимъ болѣзнямъ и увѣчьямъ). Пенсіи второго класса назначаются лицамъ, оставляющимъ судебное вѣдомство по выслугѣ отъ 25 до 35 лѣтъ (а для лицъ, указанныхъ въ ст. 20—менѣе 25).

Пенсіи обоихъ классовъ раздѣляются, по числу лѣтъ участія въ кассѣ, на разряды, коихъ для перваго класса положено 26, а для второго—25. Размѣръ пенсіи каждаго разряда опредѣляется по слѣдующимъ основаніямъ: 1) право на полученіе пенсіи по обоимъ классамъ обусловливается десятилѣтнимъ, по крайней мѣрѣ, участіемъ въ кассѣ; 2) въ обоихъ классахъ, за первыя 10 лѣтъ участія въ кассѣ, на каждые 100 руб полной эмеритуры назначается къ производству: по первому классу 46 руб. 94 коп., по второму—29 руб. 60 коп.; 3) затѣмъ на каждый годъ участія въ кассѣ (свыше первыхъ 10) назначается прибавка, и каждый годъ соотвѣтствуетъ новому разряду; 4) по первому классу прибавки, по истеченіи 35 лѣтъ, составляютъ полный окладъ эмеритуры (сто за сто); во второмъ—66 р. 67 к. на сто [4]).

По горно-инженерному вѣдомству эмеритуры, по числу лѣтъ государственной службы, раздѣляются на два класса, а по числу платныхъ въ кассу лѣтъ каждый классъ раздѣляется на разряды. Къ первому классу относятся пенсіи, назначаемыя лицамъ, прослужившимъ 25 и болѣе лѣтъ, а также оставившимъ службу по неизлечимымъ болѣзнямъ; ко второму—пенсіи, назначаемыя по выслугѣ 20—25 лѣтъ службы. По числу платныхъ лѣтъ, первый классъ раздѣляется на пять разрядовъ, и каждому разряду соотвѣтствуетъ опредѣленная доля полнаго оклада эмеритуры. Именно, I разрядъ—отъ 5 до 10 лѣтъ ($^4/_8$ оклада); II—отъ 10 до 15 ($^5/_8$); III—отъ 15 до 20 ($^6/_8$); IV—отъ 20 до 25 ($^7/_8$); V—отъ 25 (полный окладъ). Второй классъ раздѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, 24 и прил. къ ст. 24.

[2]) Тамъ же, ст. 18.

[3]) Тамъ же, ст. 20.

[4]) Тамъ же, ст. 29 и 30 и прилож. къ нимъ.

ляется на четыре разряда соотвѣтственно тому же числу платныхъ лѣтъ и съ назначеніемъ соотвѣтственно каждому разряду: $^3/_{12}$, $^4/_{12}$, $^5/_{12}$ и $^6/_{12}$ полнаго оклада [1]).

На сходныхъ основаніяхъ исчисляются размѣры пенсій по уставу кассы инженеровъ путей сообщенія, съ тѣмъ отличіемъ, что 1) пенсіи перваго класса назначаются за выслугу 35, а второго—25 лѣтъ; 2) первый классъ, по числу платныхъ лѣтъ, раздѣляется на 6 разрядовъ, второй—на 5 (5—12; 12—19; 19—25; 25—30, и. т д.).Наименьшій размѣръ пенсіи по первому классу—$^3/_8$, а по второму— $^3/_{12}$ эмеритуры[2]).

По уставу кассы дѣтскихъ пріютовъ учр. Императрицы Маріи, размѣръ эмеритуры опредѣляется числомъ лѣтъ службы, оплаченной шестипроцентнымъ вычетомъ въ кассу. Соотвѣтственно этому, опредѣляется три разряда пенсій: 1) за 25 платныхъ лѣтъ службы (полный окладъ); 2) за 20—25 лѣтъ ($^2/_3$ оклада); 3) за 15—20 ($^1/_2$ оклада) [3]).

Единовременныя пособія назначаются оставляющимъ службу чиновникамъ или ихъ семействамъ, по правиламъ, сходнымъ съ установленными на этотъ предметъ правительственнымъ уставомъ о пенс. и единовр. пособ.

3. Права вдовы и дѣтей на эмеритуру открываются по основаніямъ, опредѣляемымъ различно въ отдѣльныхъ уставахъ. По уставу кассы мин. юст., они открываются: 1) смертью мужа или отца, получавшаго пенсію или пріобрѣвшаго на нее право; 2) лишеніемъ его всѣхъ правъ состоянія; 3) безвѣстнымъ его отсутствіемъ; 4) постриженіемъ въ монашество [4]). Уставъ кассы инж. пут. сообщ. прибавляетъ къ этому самовольную отлучку за границу или невозвращеніе изъ-за границы, но не упоминаетъ о постриженіи въ монашество [5]). То же постановляетъ и уставъ кассы горныхъ инженеровъ [6]).

Размѣръ пенсій опредѣляется по правиламъ, сходнымъ съ установленными правительственнымъ уставомъ.

Вдовѣ назначается $^1/_2$ пенсіи мужа [7]); уставъ кассы инж. пут. сообщ. даетъ, однако, вдовѣ $^2/_3$ оклада [8]). Несовершеннолѣтнія дѣти, состоящія при матери, имѣютъ право на опредѣленныя доли изъ второй половины пенсіи отца. По уставу кассы инж. пут. сообщ., вдовѣ съ дѣтьми назначается полный окладъ пенсіи нераздѣльно [9]). Затѣмъ, въ отно-

---

1) Уст. кассы горн. инж., ст. 36, 37, 39, 45 и слѣд.
2) Уст. кассы инж. пут. собщ., ст. 32 и слѣд., 39 и слѣд
3) Уст. кассы вѣд. дѣтск. пріют. ст. 12 и слѣд.
4) Уст. кассы мин. юст., ст. 32.
5) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 47.
6) Уст. кассы горн. инж., ст. 56.
7) Уст. кассы мин. юст., ст. 36; уст. кассы горн. инж., ст. 59.
8) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 51.
9) Тамъ же, ст. 52.

шеніи пенсій, назначаемыхъ дѣтямъ, уставы отдѣльныхъ кассъ существенно отличаются по вопросу объ обезпеченіи: а) дочерей и б) дѣтей, находящихся въ болѣзненномъ состояніи.

а) По уставу кассы мин. юст., доли пенсій назначаются дочерямъ до ихъ замужества или поступленія на государственную службу, или совершеннолѣтія [1]). Уставы кассы горныхъ инженеровъ и инженеровъ пут. сообщ. постановляютъ, что пенсіи прекращаются дочерямъ, вступившимъ въ замужество [2])—слѣдовательно, совершеннолѣтіе не лишаетъ сиротъ женскаго пола права на обезпеченіе ихъ существованія.

б) По уставу кассы мин. юст., дѣтямъ (безъ различія пола), тяжко увѣчнымъ, страдающимъ полнымъ параличемъ, потерею зрѣнія или разсудка, или же одержимымъ глухонѣмотою, лишающими ихъ всякой возможности существовать собственнымъ трудомъ, пенсіи назначаются пожизненно или на два года [3]).

4. Въ виду того, что эмеритальные капиталы причисляются къ спеціальнымъ средствамъ каждаго вѣдомства, завѣдываніе кассами, распоряженія о назначеніи пенсій и пособій и всѣ другія распоряженія поручаются особо образованнымъ въ тѣхъ вѣдомствахъ установленіямъ.

По уставу кассы мин. юст., ближайшее управленіе кассой ввѣряется управляющему и другимъ чинамъ, входящимъ въ составъ департамента министерства [4]). Разрѣшеніе важнѣйшихъ дѣлъ по управленію кассой, назначеніе пенсій [5]), разсмотрѣніе отчетовъ кассы и т. п. поручено комитету, состоящему, подъ предсѣдательствомъ лица, назначеннаго министромъ юстиціи, изъ вице-директора департамента, управляющаго кассой и двухъ членовъ судебнаго вѣдомства, избранныхъ—одинъ общимъ собраніемъ спб. суд. палаты, другой—общимъ собраніемъ спб. окружнаго суда [6]).

Дѣла по высшему наблюденію за дѣятельностью кассы, по измѣненіямъ ея устава, разрѣшенію особо важныхъ вопросовъ—подлежатъ совѣту, составленному, подъ предсѣдательствомъ министра

---

[1]) Уст. кассы мин. юст., ст. 40, п. 3.

[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 54, п. 3; ст. 65, п. 3; уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 50, п. 1; ст. 65, п. 4.

[3]) Уст. кассы мин. юст., ст. 40. Пенсіи назначаются на два года лицамъ, которыя, по состоянію своего здоровья, признаны небезнадежными, но подлежатъ періодическому освидѣтельствованію.

[4]) Тамъ же, ст. 59—61.

[5]) Исключая назначенія пенсій семействамъ умершихъ участниковъ кассы, подвергшихся умственному разстройству, болѣзни или увѣчью, если эти обстоятельства не могли быть удостовѣрены при жизни покойнаго. Ст. 84. Назначеніе пенсій въ этихъ случаяхъ разрѣшается совѣтомъ.

[6]) Тамъ же, ст. 62 и 63.

юстиціи, изъ его товарища, директора департамента, управляющаго канцеляріей, двухъ сенаторовъ, по выбору кассаціонныхъ департаментовъ, и другихъ чиновъ судебнаго вѣдомства [1]).

По уставу кассы горныхъ инженеровъ, „высшее наблюденіе за ходомъ дѣла и операціями кассы" принадлежитъ министру госуд. имущ.; общее завѣдываніе дѣлами и капиталами кассы сосредоточивается въ горномъ совѣтѣ; завѣдываніе ближайшее и отчетность лежатъ на горномъ департаментѣ [2]).

Дѣлами кассы инженеровъ путей сообщенія, подъ высшимъ наблюденіемъ министра путей сообщенія, завѣдуетъ одно изъ центральныхъ учрежденій министерства, по указанію министра [3]). Но въ обсужденіи вопросовъ по надзору за ходомъ операцій кассы и по попеченію о ея интересахъ принимаютъ участіе три члена ревизіонной коммиссіи, разсматривающей годовой отчетъ кассы. Всѣ члены ревизіонной коммиссіи назначаются министромъ пут. сообщ. изъ числа наличныхъ участниковъ кассы. По окончаніи своихъ занятій по отчету, члены коммиссіи избираютъ изъ своей среды трехъ лицъ, для участія въ указанныхъ работахъ [4]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 67 и 68.
[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 72—74.
[3]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 71, 72.
[4]) Тамъ же, ст. 125, 126.

КНИГА ВТОРАЯ.

ВВЕДЕНІЕ.

Классификація русскихъ государственныхъ установленій.

§ 87. Для классификаціи русскихъ государственныхъ установленій представляются слѣдующія основанія: 1) степень власти, ввѣренной тому или другому установленію, 2) пространство дѣйствій власти, 3) родъ власти и 4) составъ установленій.

I. По степени власти всѣ установленія имперіи раздѣляются на установленія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго. Основаніемъ для такого дѣленія служатъ ст. 80 и 81 нашихъ основн. зак.; изъ нихъ составляется IX отдѣлъ основн. зак., озаглавленный: „О власти верховнаго управленія". По смыслу приведенныхъ статей, въ управленіи верховномъ власть государя дѣйствуетъ непосредственно: въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ отъ его имени и по его повелѣнію. Поэтому наши установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: одни изъ нихъ участвуютъ вмѣстѣ съ монархомъ въ непосредственномъ отправленіи имъ власти верховнаго управленія; другія вѣдаютъ самостоятельно разные предметы администраціи. Отсюда понятно, что первый разрядъ установленій, участвуя въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ неограниченнаго монарха, не можетъ имѣть—и не имѣетъ—самостоятельной доли власти; слѣдовательно, всѣ этого рода установленія имѣютъ значеніе совѣщательныхъ учрежденій при императорѣ. Постановленія ихъ имѣютъ значеніе мнѣній, ни въ чемъ не связывающихъ императора,—мнѣній, которыя получаютъ силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Сюда относятся: государственный совѣтъ, совѣтъ министровъ и комитетъ министровъ.

Отличительная черта мѣстъ управленія подчиненнаго состоитъ именно въ томъ, что они облечены извѣстною долею власти, почему, въ предѣлахъ своей компетенціи, они могутъ дѣлать постановленія, обязательныя для управляемаго вѣдомства. Юридическое положеніе подчиненнаго управленія опредѣляется ст. 81 основныхъ законовъ, гдѣ сказано: „предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой, во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ установленій". Отсюда слѣдуетъ, что компетенція каждаго подчиненнаго установленія вообще опредѣляется актомъ законодательной власти. „Уставъ" или „учрежденіе", данное установленію, являются спеціальными узаконеніями, на основаніи которыхъ каждое мѣсто опредѣляетъ кругъ своихъ задачъ, свои іерархическія отношенія къ прочимъ мѣстамъ и лицамъ, объемъ своихъ правъ при разрѣшеніи вопросовъ управленія и т. д. Основанная на законѣ, власть каждаго подчиненнаго учрежденія является и самостоятельною, въ предѣлахъ, ему указанныхъ. Во главѣ подчиненнаго управленія поставленъ правительствующій сенатъ, которому, на основаніи ст. 1 его учрежденія, въ порядкѣ гражданскаго суда и управленія и исполненія подчиняются всѣ вообще мѣста и лица, кромѣ тѣхъ, которыя изъяты изъ этого подчиненія особыми постановленіями. Въ области управленія духовнаго тѣ же права принадлежатъ святѣйшему синоду. Высшими же установленіями, на основаніи ихъ учрежденія, являются и министерства. Задачи подчиненнаго порядка ввѣрены мѣстнымъ установленіямъ, губернскимъ и уѣзднымъ, дѣйствующимъ подъ контролемъ сената и министерствъ.

Указанное здѣсь различіе между установленіями управленія верховнаго, съ одной, и подчиненнаго, съ другой стороны—составляетъ отличительную особенность русскаго государственнаго права, какъ права неограниченной монархіи. Въ государствахъ конституціонныхъ этого основанія для различія управленія мы не находимъ.

Но дѣленіе это не совпадаетъ съ раздѣленіемъ установленій на высшія и низшія, т.-е. съ дѣленіемъ, которое основывается на іерархическихъ ихъ отношеніяхъ. Выраженія: „верховныя" и „подчиненныя"—указываютъ на отношенія установленій къ правамъ верховной власти, названія же: „низшія и высшія"—указываютъ на взаимныя іерархическія отношенія этихъ установленій; такъ, напр., сенатъ и комитетъ министровъ, по отношенію къ губернскимъ установленіямъ, суть одинаково высшія установленія, хотя сенатъ относится къ мѣстамъ управленія подчиненнаго, а комитетъ министровъ—къ области управленія верховнаго.

II. Раздѣленіе установленій въ іерархическомъ отношеніи, въ общихъ чертахъ, совпадаетъ съ ихъ дѣленіемъ по пространству дѣйствія. Въ самомъ дѣлѣ, высшими мы привыкли считать установленія общегосударственныя (сенатъ, министерства), низшими— установленія мѣстныя. Но этотъ признакъ — не общій и не единственный. Нѣкоторыя установленія по пространству своего дѣйствія относятся къ мѣстнымъ, а по роду дѣлъ—къ высшимъ. Таковъ былъ кавказскій комитетъ. Онъ былъ предназначенъ для разсмотрѣнія дѣлъ, возникавшихъ въ Намѣстничествѣ Кавказскомъ. Но дѣла, эти, по роду своему, относились къ числу тѣхъ, которыя превышали власть кавказскаго намѣстника, министровъ, и требовали Высочайшаго разрѣшенія. Оставаясь, по пространству дѣйствія, установленіемъ мѣстнымъ, комитетъ причислялся къ учрежденіямъ управленія верховнаго. Таковы и сенатъ, и статсъ-секретаріатъ В. Кн. Финляндскаго; такова была Собственная Е. И. В. Канцелярія по дѣламъ Царства Польскаго и т. д.

Іерархическія отношенія установленій опредѣляются двумя условіями, далеко не всегда совпадающими: 1) характеромъ власти, предоставленной установленію или лицу, 2) пространствомъ ихъ дѣйствія.

При опредѣленіи характера власти каждаго установленія или лица должно имѣть въ виду различіе моментовъ, содержащихся въ составѣ какъ административной, такъ и судебной власти вообще.

Въ общемъ составѣ административной власти должно различать три момента:

1. Моментъ приведенія въ дѣйствіе распоряженій начальствующихъ лицъ. Этотъ моментъ предполагаетъ дѣятельность чисто пассивную, и совокупность лицъ, которымъ она поручена, составляетъ, такъ сказать, физическую силу администраціи. Таковы органы исполнительной полиціи, сборщики податей, таможенные служители и т. д. Имъ не предоставляется право самостоятельныхъ распоряженій; они не призваны къ предварительному обсужденію правительственныхъ мѣръ. Они облекаются только тою степенью власти, которая необходима для приведенія въ дѣйствіе распоряженій высшихъ мѣстъ и лицъ. Съ этою задачею сходна и другая—именно, совершеніе различныхъ приготовительныхъ и исполнительныхъ актовъ въ дѣлопроизводствѣ различныхъ установленій: изготовленіе бумагъ, докладовъ и т. д., по указанію начальствующихъ лицъ. Канцелярскія обязанности предполагаютъ также дѣятельность пассивную и подчиненную.

2. Моментъ принятія мѣръ, необходимыхъ для осуществленія отдѣльныхъ и конкретныхъ задачъ каждой части управленія. Совокупность этихъ мѣръ основывается: а) на общихъ законахъ; б) на спеціальныхъ узаконеніяхъ, касающихся каждой части; в) на общихъ

распоряженіяхъ центральныхъ властей; г) на мѣстныхъ условіяхъ и удобствахъ. Власть этого рода, которую можно назвать властью дѣйствительнаго управленія, по общему правилу, ввѣряется мѣстнымъ (губернскимъ) установленіямъ, поставленнымъ въ непосредственное соприкосновеніе съ жизнью и со всѣми ея условіями. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы наши центральныя установленія были устранены отъ задачъ этого рода, какъ это будетъ указано въ своемъ мѣстѣ.

3. Моментъ надзора за администраціею и сообщенія ей опредѣленнаго направленія въ общихъ видахъ правительства. Въ этомъ моментѣ администрація переходитъ за кругъ задачъ чисто исполнительной власти и соприкасается съ задачами власти политической. Этимъ объясняется, почему власть этого рода ввѣряется министерствамъ и сенату, какъ объ этомъ подробно будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, законодательство наше организуетъ правительственный надзоръ и въ мѣстности, въ лицѣ генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ.

Дѣятельность судебныхъ мѣстъ распадается на слѣдующіе моменты: 1) разсмотрѣніе дѣла и постановленіе рѣшенія; 2) провѣрка рѣшенія по жалобѣ тяжущагося или подсудимаго, по протесту прокурора или ex lege (ревизія). Согласно этимъ моментамъ, прежнее судоустройство (дѣйствовавшее до послѣдняго времени въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы 1864 года) предполагало три основныя инстанціи: а) уѣздные суды, магистраты (или ратуши) для разсмотрѣнія дѣла въ первой инстанціи; б) палаты гражданскаго и уголовнаго суда въ губерніяхъ; в) правительствующій сенатъ. Новые уставы, съ введеніемъ кассаціоннаго порядка, признали необходимымъ учрежденіе двухъ инстанцій, для разсмотрѣнія дѣла по существу, и одну инстанцію кассаціонную, для разсмотрѣнія просьбъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Этими инстанціями являются: а) въ кругу судовъ правительственныхъ: α) окружные суды; β) судебныя палаты, въ качествѣ апелляціонныхъ судовъ; γ) правительствующій сенатъ, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда; б) въ кругу мировой юстиціи: α) мировые судьи; β) съѣзды мировыхъ судей; γ) правительствующій сенатъ.

Разграниченіе указанныхъ моментовъ лишь въ общихъ чертахъ, какъ уже сказано, совпадаетъ съ раздѣленіемъ установленій по пространству ихъ дѣйствія. Съ этой точки зрѣнія всѣ установленія раздѣляются на общегосударственныя, власть которыхъ дѣйствуетъ на всемъ пространствѣ имперіи, и мѣстныя, власть которыхъ ограничивается предѣлами даннаго округа. Мѣстныя устано-

вленія соотвѣтствуютъ различнымъ единицамъ, на которыя распадается имперія [1]). Единицы эти суть:

1) Губернія (область). По первоначальному учрежденію о губерніяхъ 1775 г. предполагалось сосредоточить здѣсь все дѣйствительное управленіе, подъ надзоромъ сената и верховной власти, не допуская между ними никакихъ посредствующихъ инстанцій. Поэтому главныя части тогдашнихъ администрацій и суда были раздѣлены между вновь созданными губернскими установленіями, обязанными дѣйствовать подъ главнымъ начальствомъ государственныхъ намѣстниковъ. Совокупность этихъ установленій образовала кругъ учрежденій губернскихъ, въ собственномъ смыслѣ слова. Впослѣдствіи, съ дальнѣйшимъ развитіемъ центральныхъ управленій, въ губерніи явились органы этихъ установленій, не причислявшіеся къ кругу губернскихъ учрежденій. Но это не измѣняло общаго плана территоріальнаго дѣленія. Затѣмъ, однако, въ виду удобствъ различныхъ центральныхъ управленій, явились спеціальныя дѣленія имперіи, подъ именемъ округовъ, и т. п. Такія дѣленія существуютъ въ настоящее время для вѣдомствъ военнаго, судебнаго, таможеннаго, народнаго просвѣщенія и т. д.

2) Уѣзды. Уѣздъ есть подраздѣленіе губерніи. Поэтому и уѣздныя установленія должны бы являться органами установленій губернскихъ, низшими инстанціями послѣднихъ. Дѣйствительно, до реформъ нашего времени, уѣздъ былъ отдѣломъ губерніи во всѣхъ отношеніяхъ. Губернское правленіе имѣло здѣсь свой органъ—земскій судъ; казенная палата—уѣздное казначейство; различные губернскіе комитеты—свои отдѣлы; палата государственныхъ имуществъ—окружныя управленія; низшими судебными инстанціями являлись уѣздный судъ для всѣхъ состояній, кромѣ городского магистрата для городскихъ обывателей и т. д. Реформы прошлаго царствованія измѣнили характеръ уѣзда. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ уѣздъ остался подчиненнымъ отдѣломъ губерніи, именно въ отношеніи управленія полицейскаго и казеннаго. Въ другихъ отношеніяхъ уѣздъ является единицею самостоятельною. Такъ, уѣздъ представляетъ самостоятельный округъ мировой юстиціи, самостоятельную единицу земскихъ установленій, лишь въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ подчиненную учрежденіямъ губернскимъ.

3) Города, станы и волости. При неравномѣрномъ распредѣленіи городского народонаселенія и различномъ значеніи городовъ, іерархическое положеніе ихъ среди другихъ единицъ неодинаково. Иные города, по значенію своему, конкурируютъ съ губерніями,

---

[1]) Подробное разсмотрѣніе этого вопроса см. въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

имѣя особое управленіе, подъ именемъ градоначальствъ. Другіе конкурируютъ съ уѣздами, составляя самостоятельные полицейскіе и мировые округа. Города менѣе значительные, т.-е. большинство русскихъ городовъ, входятъ въ составъ уѣзда, подчиняясь уѣздному полицейскому управленію, съѣзду мировыхъ судей, уѣзднымъ земскимъ установленіямъ и т. д. Только въ отношеніи своего общественнаго управленія города повсемѣстно являются единицами самостоятельными.

Для общихъ административныхъ цѣлей уѣзды подраздѣляются на станы и волости. Станы суть подраздѣленія обще-полицейскія: волости суть дѣленія, приспособленныя къ условіямъ крестьянскихъ установленій. По ст. 17 общ. пол. о крест., крестьяне, для завѣдыванія хозяйственными дѣлами ихъ, соединяются въ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда—въ волости. Конечно, волостное управленіе не свободно и отъ хозяйственныхъ задачъ, какъ мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, но обязанности волостного старшины и волостного суда удовлетворяютъ общей цѣли, указанной положеніемъ о крестьянахъ. Волостной судъ есть установленіе для домашняго, такъ сказать, суда надъ крестьянами. Но права и обязанности волостного старшины, какъ полицейской власти, имѣютъ общее административное значеніе. Хотя сельскія установленія и предназначены для хозяйственныхъ цѣлей, но принципъ этотъ далеко не выдержанъ въ подробностяхъ. Такъ, сельскимъ старостамъ принадлежатъ многія полицейскія обязанности, и въ этомъ отношеніи они подчинены волостнымъ старшинамъ.

III. По роду власти учрежденія наши раздѣляются на законодательныя, судебныя и административныя. Таково, по крайней мѣрѣ, намѣреніе законодательства. Мы указали выше на историческое развитіе этихъ стремленій. Теперь намъ должно разсмотрѣть, насколько они осуществились въ дѣйствующемъ правѣ.

По учрежденію государственнаго совѣта, установленіе это должно было получить характеръ законодательный. Общее опредѣленіе его, перешедшее и въ нынѣ дѣйствующее законодательство, гласитъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ верховной императорской власти“. Но этотъ принципъ не могъ быть выдержанъ по слѣдующимъ основаніямъ.

1. Государственный совѣтъ не можетъ быть названъ, законодательнымъ учрежденіемъ въ точномъ смыслѣ этого слова, такъ какъ члены его не пользуются правомъ иниціативы законовъ, предоста-

вленной, по ст. 49 осн. зак., установленіямъ порядка исполнительнаго.

2. Совѣту принадлежитъ право разсмотрѣнія внесенныхъ въ него законопроектовъ, но и это право не составляетъ его исключительнаго достоянія. Такъ, нѣкоторые законопроекты поступаютъ на Высочайшее утвержденіе изъ военнаго и адмиралтействъ-совѣтовъ.

3. Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ не одни законодательные вопросы. Ему подлежатъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, вопросы административные и судебные.

Поэтому законодательный характеръ въ правахъ и обязанностяхъ государственнаго совѣта является только преобладающимъ, но не исключительнымъ.

Разграниченіе судебной и административной власти проведено полнѣе и точнѣе, въ особенности послѣ изданія судебныхъ уставовъ 1864 г. Судебная власть, во всемъ ея пространствѣ, предоставлена сенату и зависящимъ отъ него установленіямъ [1]). Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы сенатъ былъ установленіемъ только судебнымъ. Въ немъ сосредоточиваются и нѣкоторыя дѣла управленія, предоставленныя департаментамъ первому, второму и герольдіи. Исполнительная власть ввѣрена министерствамъ и зависящимъ отъ нихъ органамъ. Насколько эти начала выдержаны въ подробностяхъ, мы увидимъ ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ установленій.

IV. Четвертымъ основаніемъ для классификаціи установленій является ихъ организація. При разсмотрѣніи организаціи каждаго установленія должно опредѣлить кому принадлежитъ совокупность правъ, присвоенныхъ установленію, и власть ихъ осуществленія. Съ этой точки зрѣнія всѣ установленія раздѣляются на: 1) единоличныя, 2) коллегіальныя и 3) бюрократическія.

Единоличныя установленія предполагаютъ, что вся совокупность власти находится въ рукахъ одного лица, которое осуществляетъ ее непосредственно; такова должность мирового судьи.

Коллегіальныя учрежденія, напротивъ, предполагаютъ, что вся сумма власти, предоставленная установленію, осуществляется совмѣстно нѣсколькими лицами, составляющими присутствіе установленія. Этимъ лицамъ предоставляется рѣшать дѣла или единогласно, какъ, напр., въ судебныхъ департаментахъ сената, или по большинству голосовъ, такъ что каждый членъ коллегіи имѣетъ извѣстную долю власти изъ той суммы, которая предоставлена цѣ-

---

[1]) Учр. мин., ст. 213; учр. суд. уст., ст. 1; учр. сен., ст. 3.

лому установленію: его мнѣніе считается необходимымъ для принятія рѣшенія.

Но между установленіями коллегіальными и единоличными, какъ двумя крайними точками, имѣется третья форма, которая называется бюрократическою. Бюрократическая форма имѣетъ тѣсное сродство съ формою единоличной, въ томъ смыслѣ, что вся сумма власти или, вѣрнѣе, право окончательнаго рѣшенія предоставляется одному лицу; но, затѣмъ, рѣшеніе этого лица, по волѣ самаго закона, должно быть основано на предварительномъ докладѣ компетентнаго установленія, которое обязано привести дѣло въ ясность, собрать всѣ нужныя справки и изготовить проектъ рѣшенія, и, кромѣ того, въ случаяхъ особенной важности, оно должно быть основано на предварительномъ совѣщаніи съ особымъ установленіемъ, совѣтомъ, который, на основаніи собранныхъ справокъ, излагаетъ мнѣніе по данному вопросу. Бюрократическая форма принята въ нашихъ министерствахъ. Въ министерствѣ вся сумма власти принадлежитъ министру; но, во-первыхъ, по волѣ самаго закона, каждый вопросъ долженъ быть разработанъ департаментомъ или канцеляріею и, на основаніи доклада, рѣшается министромъ; во-вторыхъ, нѣкоторыя дѣла, на основаніи ст. 97 учр. мин., поступаютъ на предварительное рѣшеніе совѣта министра, который обязанъ его выслушать, хотя, при окончательномъ рѣшеніи, и не стѣсняется имъ.

Но далеко не всѣ учрежденія представляютъ то или другое начало въ чистой формѣ. Самый яркій типъ власти единоличной есть власть мирового судьи, рѣшающаго дѣло по собственному усмотрѣнію. Коллегіальными учрежденіями являются судебныя установленія, правительствующій сенатъ, а бюрократическими—министерства. Но есть установленія, въ которыхъ эти формы видоизмѣняются, смотря по роду дѣлъ. Такъ, напр., губернское правленіе вѣдаетъ, во-первыхъ, такъ называемыя судныя дѣла,—во-вторыхъ, дѣла административныя перваго разряда,—и, въ-третьихъ, дѣла административныя второго разряда. По дѣламъ перваго рода губернское правленіе дѣйствуетъ какъ коллегія; по административнымъ дѣламъ перваго разряда оно является какъ совѣщательное учрежденіе при губернаторѣ, который въ этомъ случаѣ рѣшаетъ дѣла какъ власть бюрократическая; наконецъ, дѣлами административными второго разряда называются тѣ, которыя отдѣльные члены правленія—губернаторъ, вице-губернаторъ, совѣтники—рѣшаютъ своею властью. Такимъ образомъ, губернское правленіе является одновременно и коллегіей, и бюрократическимъ учрежденіемъ, и совокупностью единоличныхъ властей.

V. Послѣднимъ основаніемъ для раздѣленія государственныхъ установленій представляется различіе государственныхъ и обще-

ственныхъ учрежденій. Въ настоящее время русское законодательство признаетъ три рода установленій: 1) учрежденія правительственныя, 2) сословныя и 3) общественныя. Дѣленіе это образовалось исторически. До реформъ прошлаго царствованія, рядомъ съ правительственными установленіями, дѣйствовали установленія сословныя, осуществлявшія отчасти цѣли своихъ корпорацій, отчасти принимавшія участіе въ общемъ управленіи и судѣ. Особенными правами пользовалось въ этомъ отношеніи дворянское сословіе, которому было предоставлено замѣщеніе, по своему выбору, различныхъ судебныхъ и административныхъ должностей. Съ изданіемъ земскаго и городового положеній явились органы самоуправленія всесословнаго. Въ настоящее время учрежденія сословнаго и всесословнаго управленія представляютъ слѣдующіе виды: 1) органы самоуправленія дворянскаго; 2)—самоуправленія крестьянскаго; 3)—городского общественнаго управленія съ частными управленіями для отдѣльныхъ разрядовъ городскихъ обывателей; 4) учрежденія земскаго самоуправленія. Каждый изъ этихъ видовъ сословныхъ и всесословныхъ должностей представляетъ свои особенности, изученіе которыхъ возможно только при обозрѣніи мѣстныхъ учрежденій.

§ 88. Согласно предложенной здѣсь классификаціи русскихъ установленій, обозрѣніе ихъ будетъ расположено въ слѣдующемъ порядкѣ:

I. Установленія управленія высшаго, какъ верховнаго, такъ и подчиненнаго, будутъ разсмотрѣны въ этомъ томѣ. Онъ раздѣляется на два отдѣла: А. Установленія управленія верховнаго. Б. Высшія установленія подчиненнаго управленія.

II. Установленія мѣстныя составляютъ предметъ третьяго тома. Онъ распадается на три отдѣла: А. Установленія правительственныя. Б. Установленія сословныя и В. Установленія всесословныя.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы законодательства и верховнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Государственный Совѣтъ.

§ 89. Государственный совѣтъ есть вообще установленіе, призванное подавать свои мнѣнія по вопросамъ, подлежащимъ непосредственному разрѣшенію верховной власти Отсюда само собою слѣдуетъ,

что исторія государственнаго совѣта въ европейскихъ государствахъ находится въ тѣсной связи съ исторіею королевской прерогативы. Совѣтъ раздѣлялъ съ королями все могущество ихъ власти, падалъ вмѣстѣ съ ослабленіемъ прерогативы и теперь вездѣ имѣетъ довольно неопредѣленное значеніе, за исключеніемъ Франціи и странъ, взявшихъ ее за образецъ. Изъ всѣхъ установленій западно-европейскихъ государствъ государственный совѣтъ—едва ли не самое измѣнчивое. Онъ является то въ видѣ самостоятельнаго установленія, то сливается съ кабинетомъ или совѣтомъ министровъ, то исчезаетъ вовсе; сегодня ему даютъ однѣ функціи, завтра—другія. Неудивительно, что и теоретическія воззрѣнія на задачу и значеніе государственнаго совѣта колеблются. Для уясненія общаго взгляда на предметъ мы остановимся: 1) на теоретическихъ воззрѣніяхъ на это установленіе; 2) на историческомъ развитіи и современномъ значеніи совѣта въ разныхъ государствахъ Европы.

§ 90. „Учрежденіе государственнаго совѣта", говоритъ Блунчли, „въ наше время часто считается ненужнымъ. Говорятъ, что для обсужденія законовъ имѣются палаты, а важнѣйшія распоряженія могутъ быть обсуждены въ кабинетѣ (Gesammtministerium). Остальные предметы вѣдомства государственнаго совѣта также могутъ быть съ удобствомъ распредѣлены между отдѣльными министерскими департаментами" [1]).

Между тѣмъ главные авторитеты государственной науки, каковы, Моль [2]), Блунчли [3]) и Л. Штейнъ [4]), высказываются въ пользу этого установленія. Мы остановимся здѣсь на теоріи Штейна, самой полной и основанной на всестороннемъ изученіи европейскаго публичнаго права. При этомъ должно замѣтить, что Штейнъ, очевидно, имѣетъ въ виду государственное право конституціонныхъ монархій. Существо его теоріи заключается въ слѣдующемъ:

Устройство современныхъ конституціонныхъ государствъ предполагаетъ раздѣленіе властей законодательной, осуществляемой палатами, и исполнительной, имѣющей дѣло съ отдѣльными задачами государства и сосредоточенной въ министерствахъ. Монархъ, какъ глава государства (Staatsoberhaupt), есть глава той и другой власти. Онъ даетъ свою санкцію какъ законамъ, такъ и распоряженіямъ.

---

[1]) *Allgemeines Staatsrecht,* т. II, кн. VII, гл. VI.

[2]) *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, стр. 631 и слѣд.

[3]) Назв. соч., тамъ же.—Ср. также ст. Пöцля въ *Staatswörterbuch* Блунчли и Братера, т. IX, стр. 762 и слѣд.

[4]) *Die Verwaltungslehre,* т. I, стр. 179 и слѣд. Не говоримъ уже здѣсь о французскихъ ученыхъ, сочиненія которыхъ приведены ниже.

Своею санкціею — и въ этомъ состоитъ его великая органическая функція — онъ долженъ выразить гармонію обѣихъ властей. Въ санкціи должны выразиться не однѣ потребности администраціи и не одна воля народнаго представительства, но высшее ихъ соотношеніе. „Его санкція есть поэтому актъ, въ которомъ законодательство и управленіе сливаются въ неразрывномъ единствѣ". Изъ этого понятно, что такой важный актъ долженъ быть предварительно обсужденъ знающими людьми; естественно также, что означенное обсужденіе должно быть предоставлено установленію центральному и независимому, т.-е. не принадлежащему ни къ законодательному корпусу, ни къ администраціи. Подобное обсужденіе необходимо прежде, чѣмъ законъ будетъ предложенъ законодательной власти [1]), оно необходимо для распоряженій, касающихся всѣхъ частей администраціи и нерѣдко замѣняющихъ законъ.

„Органъ, имѣющій задачею обсуждать по опредѣленнымъ началамъ эти въ высшей степени личныя и, тѣмъ не менѣе, объемлющія всю государственную жизнь функціи главы государства—составленіе законопроектовъ, санкцію обсужденныхъ законовъ и изданіе общихъ распоряженій — и предлагать ему опредѣленное личное рѣшеніе, и есть государственный совѣтъ".

„Монархъ", продолжаетъ Штейнъ, „именно въ силу своей неотвѣтственности, нуждается въ такомъ совѣтѣ. Но изъ кого долженъ быть составленъ послѣдній? Не достаточно ли для этой цѣли учрежденія совѣта министровъ (Ministerrath), тѣмъ болѣе, что министры, скрѣпляя (контрассигнируя) королевскія распоряженія, берутъ на себя отвѣтственность за нихъ? Кромѣ того, они обладаютъ такимъ знакомствомъ съ состояніемъ государственныхъ дѣлъ, какого никогда не можетъ имѣть государственный совѣтъ".

Противъ этихъ возможныхъ аргументовъ Штейнъ возражаетъ, что, во-первыхъ, каждый министръ знаетъ хорошо только свою часть и склоненъ разсматривать каждый вопросъ съ своей, односторонней, точки зрѣнія. Оставаясь при „совѣтѣ министровъ", монархъ не будетъ имѣть совѣта по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомства отдѣльныхъ министерствъ. То же должно замѣтить и относительно законодательныхъ вопросовъ. Обсуждая каждый вопросъ съ спеціальной точки зрѣнія своего вѣдомства, министры врядъ ли придутъ къ удовлетворительному соглашенію относительно законопроектовъ, а монархъ, лишенный нейтральнаго совѣта, не въ состояніи будетъ рѣшить спора.

---

[1]) Конституціи монархическихъ государствъ раздѣляютъ право иниціативы законовъ между короною и палатами. De facto огромное большинство законопроектовъ вносится министерствомъ, слѣдовательно—отъ имени короны.

Изъ всѣхъ этихъ соображеній обнаруживается двоякое значеніе государственнаго совѣта. Онъ призванъ подавать свои мнѣнія относительно какъ вопросовъ, подлежащихъ личному рѣшенію монарха, такъ и по дѣламъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомства каждаго отдѣльнаго министерства.

Штейнъ не ограничивается этими общими соображеніями. Онъ указываетъ на необходимыя, по его мнѣнію, начала организаціи каждаго государственнаго совѣта. Примѣняясь къ историческимъ началамъ дѣйствующаго права, онъ желаетъ дать государственному совѣту двоякую роль: 1) совѣта по дѣламъ законодательнымъ и распорядительнымъ и 2) высшаго административнаго суда (Verwaltungsgerichtshof).

Государственному совѣту, въ собственномъ смыслѣ, должно быть предоставлено обсужденіе законопроектовъ и общихъ распоряженій, въ тѣхъ случаяхъ, когда монархъ найдетъ это нужнымъ. Совѣтъ долженъ быть составленъ изъ трехъ элементовъ: 1) министровъ, 2) постоянныхъ членовъ совѣта и 3) лицъ, призываемыхъ монархомъ по отдѣльнымъ вопросамъ. Совѣту принадлежитъ только совѣщательный голосъ.

Иное значеніе долженъ имѣть административный судъ по самому свойству его задачи. Послѣдняя состоитъ не въ образованіи права (какъ задача совѣта), а въ примѣненіи его по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомствъ отдѣльныхъ министерствъ. Поэтому онъ долженъ быть самостоятельнымъ, должностнымъ (amtlich) установленіемъ, составленнымъ изъ постоянныхъ и независимыхъ членовъ [1]).

Задача этого суда двоякая. Во-первыхъ, его разрѣшенію должны подлежать вопросы права, возникающіе изъ юридическихъ отношеній двухъ или больше министерствъ, т.-е., ближайшимъ образомъ, разрѣшеніе пререканій между министерствами. Во-вторыхъ, ему должно подлежать въ высшей инстанціи разсмотрѣніе жалобъ, приносимыхъ на дѣйствія подчиненныхъ властей, противныя общимъ распоряженіямъ [2]) правительства.

Причину неопредѣленнаго положенія государственнаго совѣта въ разныхъ государствахъ западной Европы Штейнъ видитъ въ недостаточномъ разграниченіи законовъ и административныхъ распоряженій (Verordnungsrecht), какъ двухъ самостоятельныхъ областей.

---

[1]) Моль считаетъ мысль объ учрежденіи административнаго суда въ составѣ гос. сов. невѣрною. По его мнѣнію, административная юстиція должна быть ввѣрена особому и вполнѣ независимому установленію. Съ этимъ нельзя не согласиться. Примѣръ французскаго государственнаго совѣта не можетъ служить вполнѣ убѣдительнымъ аргументомъ.

[2]) Охраненіе законности распоряженій есть дѣло суда.

Поэтому государственный совѣтъ разсматривается какъ установленіе, предназначенное для законодательныхъ, главнымъ образомъ, вопросовъ. Съ этой точки зрѣнія понятны и нападки на это установленіе, излишнее, какъ говорятъ, при условіяхъ конституціоннаго правленія.

Съ исторической точки зрѣнія взгляды Штейна представляютъ много вѣрнаго. Дѣйствительно, развитіе парламентскаго управленія въ однѣхъ странахъ привело къ упадку совѣта; если во Франціи установленіе это развилось съ особымъ значеніемъ, то не въ силу конституціонныхъ началъ, а въ видѣ реакціи противъ нихъ, благодаря положенію, занятому здѣсь исполнительною властью.

§ 91. Значеніе государственнаго совѣта въ старой Европѣ обусловливалось соединеніемъ въ рукахъ короля всѣхъ видовъ власти и началомъ личнаго королевскаго управленія. Король въ совѣтѣ былъ средоточіемъ законодательства и управленія. Англія также пережила время королевскаго абсолютизма, когда тайный совѣтъ (privy council) стоялъ во главѣ законодательства и управленія. Но въ этой странѣ, отечествѣ парламентаризма, рано выработались условія, вліявшія на упадокъ тайнаго совѣта. Условія эти были: 1) обособленіе законодательной власти, съ сосредоточеніемъ ея въ парламентѣ (король въ парламентѣ); 2) рѣшительное вліяніе парламента на управленіе и установленіе отвѣтственности исполнительной власти предъ палатами; 3) какъ результатъ предыдущаго—установленіе для короны фактической необходимости избирать своихъ ближайшихъ совѣтниковъ (министерство) изъ членовъ парламентскаго большинства.

Двоякимъ путемъ, слѣдовательно, было ограничено значеніе тайнаго совѣта. Выдѣленіе законодательной власти умалило его компетенцію. Затѣмъ, фактическій совѣтъ короны не совпадалъ съ юридическимъ. По праву, тайный совѣтъ оставался и остается совокупностью совѣтниковъ короны; de jure онъ одинъ имѣетъ такое значеніе. Но de facto палаты и сами короли перенесли это право на особое учрежденіе, до сихъ поръ не имѣющее легальнаго существованія—на кабинетъ. Уже при Карлѣ I можно видѣть зародыши кабинета, такъ какъ Карлъ изъ множества членовъ тайнаго совѣта сталъ избирать ближайшихъ совѣтниковъ, раздѣлявшихъ его виды. Но болѣе всего были заинтересованы образованіемъ кабинета палаты, ради удобствъ отвѣтственности совѣтниковъ короны. При множествѣ лицъ, составлявшихъ тайный совѣтъ, при неопредѣленности его состава, весьма трудно было осуществить отвѣтственность коронныхъ совѣтниковъ. Палаты нуждались въ опредѣленномъ кругѣ лицъ, тѣсно связанныхъ съ парламентскимъ большинствомъ и доступныхъ его контролю. Таковъ и есть кабинетъ.

Въ настоящее время за тайнымъ совѣтомъ въ цѣломъ его составѣ сохранились только нѣкоторыя изъ прежнихъ его правъ. Сюда относятся: 1) предварительное обсужденіе нѣкоторыхъ королевскихъ манифестовъ (proclamations), напр., объ объявленіи войны, заключеніи мира, наложеніи эмбарго и т. д.; 2) обсужденіе законовъ и распоряженій для колоній, не имѣющихъ своихъ законодательныхъ установленій; 3) обсужденіе общихъ распоряженій, издаваемыхъ въ развитіе и для лучшаго исполненія парламентскихъ статутовъ, которые часто даютъ королю право издавать подобные ордонансы; 4) нѣкоторыя дѣла административной юстиціи; 5) нѣкоторыя дѣла по внутреннему управленію, именно: а) чрезвычайныя происшествія въ королевскомъ домѣ (браки, кончина короля и т. д.); б) при перемѣнѣ министерства министры, выходящіе въ отставку, слагаютъ свои полномочія въ совѣтѣ, а новые получаютъ здѣсь свои печати; в) королевскія повелѣнія о созваніи пророгаціи, или роспускѣ парламента, издаются въ формѣ совѣтскихъ постановленій; г) назначеніе шерифовъ Англіи и Уэльса; д) дѣла по народному образованію. Все это,—замѣчаетъ Гнейстъ,—только развалины того, чѣмъ нѣкогда былъ тайный совѣтъ. Въ дѣйствительности здѣсь ничего не обсуждается и не постановляется. Важнѣйшія дѣйствія правительства, какъ въ парламентѣ, такъ и въ управленіи, заранѣе предложены, взвѣшены и приняты въ кабинетѣ. Засѣданія совѣта суть пустая форма, въ которой постановленія министерствъ получаютъ санкцію. Но особенное значеніе имѣютъ состоящіе при немъ комитеты, каковы: торговое бюро (board of trade) получившее, впрочемъ, самостоятельное устройство, судебный комитетъ (judicial committee of the privy council), комитетъ по народному образованію (committee of the privy council for education) [1]).

Въ старой французской монархіи значеніе государственнаго совѣта вполнѣ соотвѣтствовало всемогуществу королевской власти, сильной централизаціи управленія. Только судебная власть получила особую организацію—въ парламентахъ. Съ XIV ст. государственный совѣтъ организуется какъ законодательно-административное установленіе, съ прибавкою нѣкоторыхъ судебныхъ функцій—источникомъ обильныхъ пререканій съ парламентами. При Филиппѣ V (1316—1322) совѣтъ потерялъ свой прежній феодальный порядокъ. Въ немъ не засѣдаютъ уже, какъ прежде, коронные вассалы, духовные и свѣтскіе. Онъ по-

---

[1]) Ср. Гнейстъ, *Das englische Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 352—366, 511—529, 588—605, 637—642; т. II, стр. 726—761. Ср. также его же—*Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, etc. 1883 года, т. I, гл. II, § 18, 128, 130—132 и 179.—Гом. Коксъ, *Die Staatseinrichtungen Englands*, стр. 18—26, 197—217, 432—438, 575—585.—А. Тоддъ, *Die parlamentarische Regierung in England*, т. II, стр. 1—48.

лучаетъ рѣзко-бюрократическій составъ. Окончательную свою организацію совѣтъ получилъ въ 1673 г. Онъ былъ раздѣленъ на пять отдѣленій (sections): 1) иностранныхъ дѣлъ (conseil des affaires étrangères или conseil d'en haut); 2) внутреннихъ дѣлъ (conceil des dépêches), 3) финансовъ; 4) торговли (conseil de commerce) и 5) большой совѣтъ для судебныхъ дѣлъ (conseil des parties), съ весьма сложною компетенціею. Въ такомъ видѣ государственный совѣтъ сдѣлался дѣйствительнымъ средоточіемъ всего тогдашняго управленія. „Государственный совѣтъ", говоритъ Токвиль, „все вмѣстѣ: высшее судебное установленіе, верховное административное судилище, совѣтъ правительства; онъ обсуждаетъ и предлагаетъ большинство законовъ, установляетъ и распредѣляетъ налоги. Онъ—высшее административное мѣсто для опредѣленія общихъ правилъ, долженствующихъ руководить агентовъ правительства" [1]).

§ 92. Французская революція въ корень преобразовала всю систему тамошнихъ учрежденій Въ 1791 году прежній государственный совѣтъ былъ уничтоженъ. Онъ воскресъ по мысли Сійеса и явился однимъ изъ важнѣйшихъ установленій консульской (потомъ императорской) конституціи 1799 года [2]). Причины его образованія кроются въ особомъ значеніи исполнительной власти во Франціи, которая при Наполеонѣ была облечена даже исключительнымъ правомъ законодательнаго почина. При Наполеонѣ I компетенція совѣта опредѣлялась этимъ всемогуществомъ административной власти, захватившей въ свои руки даже существенные аттрибуты власти законодательной. По конституціи 1799 г., на государственный совѣтъ возлагается: 1) изготовленіе проектовъ закона; 2) проектовъ административныхъ правилъ (réglements d'administration) и 3) разрѣшеніе затрудненій, могущихъ возникнуть въ управленіи. Начала, установленныя конституціею, развиваются въ послѣдующихъ законоположеніяхъ. Въ его вѣдомство передаются: толкованіе законовъ объ адми-

---

[1]) Шеффнеръ, *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т. II, стр. 324 и слѣд.—Токвилль (Tocqueville). *L'ancien régime et la révolution.*—Вивьенъ, *Etudes administratives*, т. I, стр. 91.—Дарестъ де-ла-Шаваннъ, *Histoire de l'administration en France.*—Вивьенъ замѣчаетъ: Avant 1789, le conseil d'Etat offrait l'image de la confusion qui régnait dans les pouvoirs publics. Il prenait part à la fois à la politique et au gouvernement par son intervention dans les affaires étrangères, dans les finances et le commerce, à la justice, par les réglements de juges, les évocations et les cassations; à l'administration par la juridiction qu'il exerçait sur les ordonnances des intendants, sur les décisions de la cour des aides et de la cour des comptes, etc.

[2]) Законы 13 дек. 1799, 7 февраля 1800; сенатусъ-консульты 1802 и 1804; декреты 22 іюля 1806.

нистраціи и разрѣшеніе пререканій. Во время могущества Наполеона государственный совѣтъ былъ не только высшимъ административнымъ, но и политическимъ установленіемъ, конкурировавшимъ со всѣми органами верховной власти. Реставрація и іюльская монархія удержали это учрежденіе, лишивъ его только политическаго значенія, несовмѣстнаго съ правами народнаго представительства, но вторая имперія возстановила его въ прежнихъ правахъ. Онъ получилъ двоякое значеніе: 1) совѣщательнаго установленія по дѣламъ законодательнымъ и высшимъ исполнительнымъ и 2) самостоятельнаго установленія по дѣламъ административной юстиціи. Задачи перваго рода осуществлялись въ пяти отдѣленіяхъ совѣта; послѣдняя вѣдалась особымъ отдѣленіемъ совѣта, du contentieux, имѣвшимъ и особую организацію.

Въ настоящее время организація и предметы вѣдомства государственнаго совѣта опредѣлены законами 24-го мая 1872 г. и конституціею 25-го февраля 1875 г. Участіе совѣта въ законодательствѣ умалилось, благодаря бо̀льшему развитію конституціонныхъ началъ въ новой конституціи; оно факультативно и зависитъ отъ усмотрѣнія палатъ или правительства. Мнѣніе совѣта по законодательнымъ вопросамъ можетъ быть испрошено національнымъ собраніемъ или правительствомъ. Въ послѣднемъ случаѣ членамъ совѣта можетъ быть поручено защищать правительственный проектъ предъ палатами. Роль совѣта осталась неизмѣненною: а) по дѣламъ административнымъ, б) по дѣламъ административной юстиціи.

Совѣтъ состоитъ изъ президента (министръ юстиціи), вице-президента, 32 штатныхъ совѣтниковъ (conseillers d'état en service ordinaire), со включеніемъ въ это число вице-президента и предсѣдателей отдѣленій [1]), 18 сверхштатныхъ совѣтниковъ (conseillers d'état en service extraordinaire) [2]), министровъ, засѣдающихъ въ совѣтѣ ex officio, 30 рекетмейстеровъ [3]) и 36 аудиторовъ [4]). Министры присутствуютъ въ общемъ собраніи совѣта, но имѣютъ голосъ только по дѣламъ, касающимся ихъ вѣдомства. Штатные совѣтники, по закону 1872 г., избирались національнымъ собраніемъ и возобновлялись по $^1/_3$ каждые три года. Опредѣленіе ихъ зависѣло отъ собранія. Кон-

---

[1]) Во время имперіи ихъ было отъ 40 до 50. Кромѣ того, въ составъ совѣта входили члены императорской фамиліи, назначенные императоромъ.

[2]) Во время имперіи было два рода совѣтниковъ, не принадлежавшихъ къ отдѣленіямъ совѣта: 1) штатные совѣтники, не участвовавшіе въ отдѣленіяхъ (отъ 15 до 20) и 2) сверхштатные совѣтники (conseillers en service extraordinaire), призывавшіеся въ совѣтъ только въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

[3]) Вмѣсто прежнихъ 40.

[4]) Вмѣсто прежнихъ 80.

ституція 25-го февраля 1875 года предоставила президенту республики право назначать и отзывать совѣтниковъ декретами, обсужденными въ совѣтѣ министровъ. Но совѣтники, назначенные уже собраніемъ, подлежатъ дѣйствію закона 1872 года. Сверхштатные совѣтники суть лица, занимающія иныя должности по администраціи и не принадлежащія къ составу отдѣленій. Они имѣютъ право голоса только по дѣламъ вѣдомства, при которомъ состоятъ. По другимъ дѣламъ имъ предоставляется право совѣщательнаго голоса (voix consultative, въ отличіе отъ voix délibérative). Они назначаются президентомъ республики. Рекетмейстеры назначаются правительственными декретами; они имѣютъ право голоса по дѣламъ, порученнымъ ихъ докладу, и совѣщательный голосъ—по прочимъ. Аудиторы назначаются по конкурсу; они имѣютъ право голоса въ своихъ отдѣленіяхъ и совѣщательный голосъ въ общемъ собраніи по дѣламъ, порученнымъ ихъ докладу.

Для ближайшаго разсмотрѣнія дѣлъ совѣтъ раздѣляется на отдѣленія (sections). Въ настоящее время ихъ 5 (вмѣсто прежнихъ 6-ти): 1) законодательства, юстиціи, иностранныхъ дѣлъ; 2) внутреннихъ дѣлъ, исповѣданій, народнаго просвѣщенія, искусствъ; 3) финансовъ, почтъ и телеграфовъ, дѣлъ военныхъ, морскихъ и колоній; 4) общественныхъ работъ, земледѣлія и торговли; 5) административной юстиціи (du contentieux). Каждое отдѣленіе имѣетъ своего предсѣдателя, а отдѣленіе административной юстиціи дѣйствуетъ по особому положенію.

Нѣкоторыя дѣла разсматриваются окончательно въ отдѣленіяхъ, изъ которыхъ въ иныхъ случаяхъ составляются соединенныя присутствія. Другія восходятъ въ общее собраніе, но не прежде разсмотрѣнія ихъ въ соотвѣтствующемъ отдѣленіи и соединенномъ присутствіи нѣсколькихъ отдѣленій. Къ дѣлопроизводству отдѣленія административной юстиціи примѣняются судебныя формы [1].

Въ Пруссіи тайный королевскій или государственный совѣтъ (der Geheime oder Staatsrath) былъ учрежденъ въ первый разъ при курфюрстѣ Іоакимѣ-Фридрихѣ (въ 1604 г.), когда на курфюршествѣ бранденбургскомъ утвердились начала новаго государственнаго порядка, отличнаго отъ прежняго феодально-вотчиннаго быта [2]. Съ тѣхъ поръ въ историческомъ развитіи государственнаго совѣта

---

[1]) Ср. для времени отъ 1875 до 1879 гг. *Сборникъ французскихъ административныхъ законовъ* (*Lois administratives françaises*) Вюатрена и Батби. Также законъ объ организаціи властей, ст. 4. Для настоящаго времени — см. Батби *Précis du cours de droit public*, etc., изд. 1885 г., стр. 55 и слѣд.

[2]) Рённе, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, стр. 49 и слѣд. (4 изд. 1882 г.).

замѣчаются два различныхъ направленія. Подъ вліяніемъ одного государственный совѣтъ является не только высшимъ совѣщательнымъ установленіемъ при монархѣ, но и средоточіемъ всего высшаго управленія; другое направленіе имѣетъ въ виду обратить его въ установленіе только совѣщательное.

Государственный совѣтъ Іоакима-Фридриха и его преемниковъ былъ именно установленіемъ, соотвѣтствовавшимъ потребностямъ зарождавшейся неограниченной монархіи. Обращая его въ постоянное установленіе, курфюрсты хотѣли сдѣлать изъ него сильнаго помощника въ управленіи. Іоаннъ-Сигизмундъ (1613 г.) далъ ему лучшее устройство, раздѣлилъ на департаменты и объявилъ, что онъ „въ дѣлахъ своего дома и страны не желаетъ предпринимать ничего безъ содѣйствія и согласія тайнаго совѣта“. При великомъ курфюрстѣ Фридрихѣ-Вильгельмѣ (1640—1688) мы находимъ въ совѣтѣ 19 департаментовъ, компетенція которыхъ опредѣлилась отчасти родомъ дѣлъ, отчасти по провинціямъ (областная компетенція). Но при королѣ Фридрихѣ-Вильгельмѣ I (1713—1740) начинается нѣкоторое разложеніе совѣта, во-первыхъ, чрезъ образованіе особыхъ коллегіальныхъ установленій для высшаго управленія, во-вторыхъ, вслѣдствіе учрежденія королевскаго кабинета (1728 г.), въ которомъ разсматривались дѣла, обращавшія на себя особенное вниманіе короля [1]). Эта система сдѣлала дальнѣйшіе успѣхи при Фридрихѣ Великомъ и Фридрихѣ-Вильгельмѣ II-мъ [2]). Въ 1806 г., предъ несчастною войною съ Франціею, вызвавшею знаменитыя реформы Штейна и его преемника Гарденберга, высшее государственное управленіе представлялось въ слѣдующемъ видѣ. Разсмотрѣніе дѣлъ, бывшихъ въ непосредственномъ вѣдѣніи короля, сосредоточивалось въ его кабинетѣ. Онъ состоялъ изъ одного или нѣсколькихъ тайныхъ кабинетскихъ совѣтниковъ, докладывавшихъ королю по дѣламъ гражданскаго управленія, и изъ одного или нѣсколькихъ генералъ-адъютантовъ, которымъ былъ порученъ докладъ по дѣламъ военнымъ. Тайный государственный совѣтъ (der Geheime Staatsrath), хотя и сохранилъ номинально свое значеніе и кажущееся единство, но въ дѣйствительности онъ былъ совокупностью самостоятельныхъ министерствъ, дѣйствовавшихъ подъ непосредственнымъ руководствомъ короля [3]).

Реформа Штейна, построившая на новыхъ основаніяхъ мѣстное и центральное управленіе, не опредѣлила окончательно положенія

---

[1]) Учрежденіе кабинета объясняется особымъ характеромъ короля. См. Шлоссеръ. *Исторія XVIII ст.*, т. I.

[2]) Рӧнне, тамъ же, стр. 52 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 54 и слѣд.

государственнаго совѣта. Извѣстно, однако, что реформаторъ хотѣлъ сдѣлать изъ него руководящее установленіе надъ всею администраціею. Иначе опредѣлилось положеніе совѣта закономъ 1810 [1]) и 1817 годовъ. Кабинетъ остался въ своей силѣ и отчасти сохранилъ его до настоящаго времени. Государственный совѣтъ былъ устраненъ отъ всякаго вліянія на управленіе, сосредоточенное въ получившемъ новую организацію (1814 г.) государственномъ министерствѣ (Staatsministerium). Совѣтъ объявленъ совѣщательнымъ установленіемъ.

Организація его опредѣлена слѣдующимъ образомъ. Онъ состоитъ: 1) изъ принцевъ королевскаго дома, достигшихъ 18-лѣтняго возраста; 2) членовъ по должности (министры, президенты оберъ-трибунала и счетной камеры, тайный кабинетскій совѣтникъ, королевскій докладчикъ по военнымъ дѣламъ и, наконецъ, командующіе генералы и оберъ-президенты провинцій, въ бытность ихъ въ Берлинѣ); 3) членовъ, призванныхъ въ совѣтъ по особому довѣрію короля. Совѣтъ имѣетъ особаго президента и статсъ-секретаря. Членамъ совѣта не полагается особаго жалованья.

Обсужденію совѣта предлагаются: 1) законопроекты и административныя распоряженія, превышающія власть отдѣльныхъ министровъ; 2) пререканія между министерствами о предметахъ ихъ вѣдомствъ; 3) дѣла, особо предоставленныя вѣдѣнію совѣта; 4) дѣла, въ отдѣльности предлагаемыя совѣту королемъ, по его усмотрѣнію. Но эта компетенція съ самаго начала не была необходимою. Уже по закону 1817 года ни одно дѣло не могло быть предложено совѣту безъ распоряженія короля. Затѣмъ значеніе совѣта ослаблялось тѣмъ, что даже законопроекты не всегда предлагались полному его собранію (Plenarversammlung). Король могъ поручить обсужденіе законовъ или полному, или сокращенному собранію (engere Versammlung), состоявшему изъ министровъ и нѣкоторыхъ другихъ членовъ совѣта.

При такихъ условіяхъ революція 1848 года безъ особеннаго труда устранила совѣтъ. Онъ не былъ уничтоженъ никакимъ положительнымъ актомъ; напротивъ, въ 1848 году для него изданы нѣкоторыя дополнительныя правила, но онъ не собирался до 1854 года. И теперь его значеніе ничтожно, несмотря на старанія министерства Мантёйфеля (1851—58) оживить его. Въ 1885 году Мантёйфель доказывалъ палатамъ, что государственный совѣтъ необходимъ для предварительнаго обсужденія законопроектовъ, и что это установленіе не стѣснитъ правъ палаты и не противно конституціи. Но

---

[1]) Тамъ же, стр. 65.

нижняя палата нашла, что законосовѣщательныя права совѣта не совмѣстны съ принципомъ отвѣтственности министровъ и противны духу конституціи [1]).

Единственнымъ установленіемъ, имѣвшимъ значеніе до 1879 года, былъ судъ пререканій между административною и судебною властями (Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte zwischen den Gerichten und Verwaltung-Behörden), учрежденный 8 апрѣля 1847 г. Онъ состоялъ изъ предсѣдателя государственнаго совѣта, статсъ-секретаря и 9 членовъ совѣта, изъ которыхъ 5 должны принадлежать къ должностнымъ лицамъ судебнаго вѣдомства, а 4—къ вѣдомству административному [2]). По закону 1879 года, изданному на основаніи § 17 общегерманскаго устава судоустройства 1877 г., для разрѣшенія пререканій учрежденъ особый трибуналъ (Gerichtshof), состоящій изъ 6 членовъ высшаго суда въ Берлинѣ и 5 лицъ, имѣющихъ право занимать высшія судебныя и административныя должности. Для дѣлъ административной юстиціи въ 1875 году учрежденъ особый высшій судъ (Verwaltunfsgericht), дѣйствующій по особому учрежденію. Попытка оживить дѣятельность государственнаго совѣта въ послѣднее время не дала плодовъ.

Въ Австріи государственный совѣтъ не существуетъ, хотя законъ 1861 года и пытался дать новую организацію этому установленію. Онъ отмѣненъ въ 1868 году. Въ настоящее время Австрія не имѣетъ государственнаго совѣта, довольствуясь совѣтомъ министровъ [3]). Подробнѣе опредѣлили положеніе государственнаго совѣта конституціи южно-германскихъ государствъ, на которыхъ замѣтно было сильное французское вліяніе. Въ Баваріи [4]) организація совѣта началась съ 1808 года и дополнена въ 1817, 1821 и 1825 годахъ. Учрежденіе баварскаго государственнаго совѣта различаетъ совѣщательную и совершительную дѣятельность этого установленія; къ послѣдней относятся дѣла административной юстиціи. Въ Вюртембергѣ значеніе государственнаго совѣта въ послѣднее время сильно измѣнилось [5]).

---

[1]) Тамъ же, стр. 74, примѣч. 3.

[2]) Тамъ же, стр. 74.

[3]) Ср. Ульбрихъ (Ulbrich), *Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts*, стр. 144 и слѣд. изд. 1883 г.

[4]) Относительно Баваріи см. Пöцля, *Баварское административное право* (Pözl, *Bayerisches Verwaltungsrecht*). См. органич. эдиктъ 1808 г., распоряж. 8 августа 1810 г., распоряж. 2 февраля 1817 г., эдиктъ 3 мая того же года и т. д. Баварскій гос. сов. состоитъ въ настоящее время изъ двухъ принцевъ крови, 6 непремѣнныхъ членовъ и 15 сверхштатныхъ.

[5]) См. Вюртембергскую конституцію, ст. 54—61.—Также Моля, *Вюртембергское государственное право* (Mohl. *Staatsrecht des Königreichs Württem-*

Въ одной Бельгіи нѣтъ вовсе государственнаго совѣта и разрѣшеніе пререканій предоставлено здѣсь кассаціонному суду [1]). Напротивъ, въ Италіи устройство и кругъ вѣдомства совѣта напоминаютъ французскій образецъ. Съ бо̀льшими или меньшими уклоненіями отъ общаго типа государственный совѣтъ существуетъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ [2]).

---

berg—Сарва, *Вюрт. государств. пр.* (Sarwey, *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*), 2 изд. 1883 г. Предметы вѣдомства вюртембергскаго гос. сов. были: 1) предварительное обсужденіе законодательныхъ и высшихъ административныхъ вопросовъ; 2) представленія объ отрѣшеніи или перемѣщеніи государственныхъ чиновниковъ; 3) пререканія между судебною и административною властью; 4) отношенія государства къ церкви и отдѣльныхъ церквей между собою; 5) жалобы на рѣшенія министровъ, жалобы на взысканія, наложенныя административнымъ порядкомъ; 6) дѣла объ экспропріаціи; 7) всѣ дѣла, по которымъ король сочтетъ нужнымъ выслушать мнѣніе совѣта. Но противъ государственнаго совѣта такъ же, какъ и въ Пруссіи, возражали, что существованіе его несовмѣстимо съ началомъ отвѣтственности министровъ. Законъ 1 іюля 1876 г. организовалъ „государственное министерство" (Staatsministerium) и перенесъ въ него центръ тяжести распорядительной власти. Законъ объ административной юстиціи 16 декабря 1876 г. создалъ для дѣлъ этого рода особый трибуналъ; разрѣшеніе пререканій поручено зак. 25 августа 1879 особому трибуналу, а законъ 28 іюня 1876 передалъ дисциплинарныя дѣла о служащихъ дисциплинарному суду.

Такимъ образомъ, за гос. сов. остались немногія функціи. Онъ состоитъ теперь изъ министра-президента, пяти министровъ, пяти совѣтниковъ, одного сверхштатнаго и одного почетнаго члена.

[2]) См. de Fooz. *Droit administratif Belge*.

[3]) Ср. Португальскую конституцію, ст. 107—112; греческую, ст. 83—86; нидерландскую, ст. 71 и 72. Также Блокъ, *Dictionnaire de l'Administration française*, новое изд., подъ словомъ „Conseil d'Etat".

По нидерландской конституціи обсужденію гос. сов. подлежатъ: 1) законопроекты, предположенные къ внесенію въ палаты отъ имени короля; 2) законопроекты, принятые палатами и представленные на королевское утвержденіе; 3) общія административныя мѣры. Выслушаніе мнѣнія гос. сов. по этимъ предметамъ обязательно для короля.—Ср. Гартога (Hartog) въ Марквардзена (Marquardsen) *Handbuch des öffentlichen Rechts*, т. IV, стр. 22, изд. 1886 г.

Португальскій гос. сов. призванъ къ обсужденію важнѣйшихъ внѣшнихъ и внутреннихъ мѣръ, главнымъ образомъ: 1) по объявленію войны, заключенію мира и трактатовъ съ иностр. государствами; 2) въ тѣхъ случаяхъ, когда король пожелаетъ воспользоваться одною изъ своихъ прерогативъ (ст. 74 конст.), именно по назначенію пэровъ, по санкціи законовъ, по роспуску палатъ и т. д. Члены гос. сов. отвѣтственны за свои совѣты.

Въ Швеціи (конст., ст. 5—9 и др.) гос. сов. является какъ бы расширеннымъ совѣтомъ министровъ. Онъ состоитъ изъ 10 членовъ, изъ коихъ 2 суть государственные министры (юстиціи и иностранныхъ дѣлъ), 6—прочіе министры и 2 гос. совѣтники безъ портфеля. Въ совѣтѣ должны быть обсуждаемы всѣ акты правительства, за исключеніемъ: а) иностранныхъ сношеній (ст. 11 и 12), б) дѣлъ по командованію войскомъ (ст. 15).

Изъ этого краткаго обзора можно вывести слѣдующія заключенія: 1) что законосовѣщательная роль совѣта ослаблена или устранена конституціонными правами палатъ, но въ нѣкоторыхъ государствахъ ему принадлежитъ право предварительнаго разсмотрѣтнія проектовъ, прежде внесенія ихъ въ палаты или, по разсмотрѣніи ихъ въ палатѣ, предварительно поднесенія ихъ на утвержденіе короля; 2) что совѣщательная власть совѣта по административнымъ вопросамъ по необходимости конкурируетъ съ совѣтомъ министровъ, составленнымъ изъ отвѣтственныхъ совѣтниковъ короны; 3) что дѣйствительное значеніе совѣтъ сохранилъ въ дѣлахъ административной юстиціи и въ пререканіяхъ, гдѣ они предоставлены его вѣдѣнію. Но не вездѣ совѣтъ предназначенъ для этой дѣятельности. Вообще, организація совѣта въ различныхъ государствахъ Европы не представляетъ общаго плана.

§ 93. Въ Россіи государственный совѣтъ имѣетъ и долженъ имѣть особую важность, при условіяхъ нынѣ существующей формы правленія. Конечно, значеніе его ограничивается: 1) существованіемъ комитета и совѣта министровъ, какъ совѣщательныхъ установленій по высшимъ административнымъ дѣламъ; 2) правительствующаго сената, являющагося средоточіемъ административной юстиціи, поскольку она развилась въ Россіи. Но учрежденіе государственнаго совѣта, по мысли его основателя, и было предназначено для цѣлей законодательныхъ. Мысль эта выражена и въ ст. 1 нынѣ дѣйствующаго учрежденія. Прочіе аттрибуты совѣта явились впослѣдствіи въ видѣ нѣкотораго придатка къ первоначальному учрежденію. Особенно это должно сказать о дѣлахъ судебныхъ. Это первоначальное и основное значеніе совѣта должно имѣть въ виду при изученіи его исторіи и современнаго состоянія. Государственный совѣтъ, какъ установленіе, предназначенное, главнымъ образомъ, для цѣлей законодательныхъ, есть учрежденіе новое. Напрасно стали бы мы искать его генеалогію въ прежнихъ совѣтахъ, окружавшихъ подъ разными именами нашихъ государей. При полномъ смѣшеніи властей въ прежнее время, дѣятельность какъ князей и царей, такъ и окружавшихъ ихъ думъ имѣла также смѣшанный характеръ. Княжескія думы подавали свое мнѣніе по всякимъ дѣламъ, подлежавшимъ личному рѣшенію князя. Вмѣстѣ съ княземъ онѣ установляли новые законы; онѣ же думали и о разныхъ правительственныхъ мѣрахъ [1]). То же должно сказать о царской думѣ. Разсмо-

Въ Греціи гос. сов. призванъ для предварительнаго обсужденія законодательныхъ вопросовъ.

[1]) Ср. „Русская Правда". Троицкій списокъ, ст. 2, 48. Карамз., ст. 2, 66.—

трѣнію послѣдней подлежали вообще всѣ дѣла, требовавшія царскаго рѣшенія или утвержденія. Но кругъ этихъ дѣлъ, при общей неопредѣленности компетенціи разныхъ установленій, былъ также неопредѣленъ. Сюда поступали, во-первыхъ, дѣла по личному усмотрѣнію царя. „А лучится царю мысль свою о чемъ объявити, и онъ имъ, объявя, приказываетъ, чтобъ они, бояре и думные люди, помысля къ тому дѣлу, дали способъ“, говоритъ Котошихинъ. Но не всякая царская „мысль“ предлагалась думѣ въ полномъ ея составѣ. Тотъ же Котошихинъ замѣчаетъ: „а какъ царю лучится о чемъ мыслити тайно, и въ той думѣ бываютъ тѣ бояре и околничие ближние, которые пожалованы изъ спальниковъ, или которымъ приказано будетъ приходить; а иные бояре и окольничие, и думные люди, въ тое палату въ думу и ни для какихъ ни буде дѣлъ не ходятъ, развѣ царь укажетъ“. Даже въ этомъ сокращенномъ составѣ дума не всегда вѣдала царскую мысль. Особо секретныя дѣла при Алексѣѣ Михайловичѣ вѣдались въ приказѣ „Тайныхъ Дѣлъ“. „А устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ царѣ, для того чтобъ его царская мысль и дѣла исполнялися всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали“ [1]).

Затѣмъ въ боярскую думу поступали дѣла изъ приказовъ вслѣдствіе: 1) представленій самихъ приказовъ и 2) жалобъ частныхъ лицъ на неправильныя рѣшенія и дѣйствія приказовъ. По какимъ дѣламъ приказы обязаны были докладывать боярской думѣ—не было опредѣлено общимъ правиломъ. Вообще, приказы вносили въ думу тѣ дѣла, которыхъ зачѣмъ либо „вершить было не мочно“—выраженіе весьма условное. Челобитчиковы дѣла также не подчинялись опредѣленному порядку [2]).

При неопредѣленности компетенціи дума вѣдала всякія дѣла. Въ ней обсуждались и законодательные вопросы, и административныя дѣла; въ то же время она является установленіемъ судебнымъ. Также неопредѣленна была и степень власти думы: иныя дѣла рѣшались ею самостоятельно, другія съ утвержденія государева [3]).

Сергѣевичъ, *Вѣче и князь*, стр. 359 и слѣд. Обширное изслѣдованіе по этому предмету принадлежитъ проф. Ключевскому, *Боярская дума древней Руси*. М. 1882 г. Вопросъ о боярской думѣ изслѣдованъ авторомъ въ связи съ общественнымъ значеніемъ боярства и его ролью въ исторіи возвышенія Москвы.

[1]) *О Россіи въ царств. Алексѣя Михайловича*, гл. II, ст. 5; гл. VII, ст. 1. Тайный приказъ уничтоженъ въ 1682 году.

[2]) Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 140—144, 341 и слѣд. Кромѣ указанныхъ въ текстѣ видовъ судныхъ дѣлъ, разсмотрѣнію думы подлежали дѣла, разбиравшіяся здѣсь по указу государя, въ первой инстанціи. Сюда относились, напримѣръ, дѣла мѣстническія высшихъ чиновъ.

[3]) См. Неволинъ, *Собр. соч.* т. VI, Образов. упр. и т. д., стр. 138. Примѣры

Организація думы, установившаяся первоначально при Иванѣ Грозномъ, соотвѣтствовала сложной компетенціи этого установленія. Такъ, въ теченіе XVI и XVII вѣковъ дѣлаются извѣстными особыя названія думы: золотая расправная палата, золотая меньшая палата, передняя и отвѣтная палата. Были ли эти термины названіями особыхъ и постоянныхъ отдѣленій думы? Г. Дмитріевъ склоняется къ этому мнѣнію [1]). Г. Кавелинъ оставляетъ вопросъ нерѣшеннымъ [2]). Несомнѣнно, однако, что расправная палата была особымъ присутствіемъ думы [3]).

§ 94. Царствованіе Петра Великаго нанесло боярской думѣ рѣшительный ударъ. Она уничтожилась какъ бы сама собой. Мы не знаемъ даже указа, которымъ отмѣняется ея существованіе [4]). Есть основаніе думать, что она на время замѣнилась „ближнею канцеляріею его царскаго величества". Это установленіе оставило по себѣ мало слѣдовъ: даже оффиціальные источники упоминаютъ о ней довольно рѣдко [5]), но съ 1711 г. явилось замѣчательное установленіе,

---

самостоятельныхъ боярскихъ приговоровъ см. П. С. З. №№ 14—17, 59, 63, 884, 889 и др. Именные съ боярскими приговорами см. тамъ же, №№ 20, 25—27, 73, 107 и т. д.

[1]) Назв. соч., стр. 140, 341. Авторъ замѣчаетъ только, что отвѣтная палата была простымъ собраніемъ бояръ, для пріема государемъ иностранныхъ пословъ.

[2]) *Собр. соч.*, т. I, Основн. начала и т. д., стр. 76, примѣч. 2-е.

[3]) Уложеніе 1649 года не упоминаетъ объ особомъ присутствіи думы по расправнымъ дѣламъ. Спорныя дѣла приказано вносить къ государю и къ боярамъ. „А боярамъ и окольничьимъ и думнымъ людямъ сидѣть въ палатѣ, и по государеву указу государевы всякія дѣла дѣлати всѣмъ вмѣстѣ". Улож., гл. X, ст. 2. Но въ 1681 г. изданъ указъ, касающійся этого особаго присутствія думы, находившагося подъ предсѣдательствомъ кн. Никиты Ив. Одоевскаго. Расправная палата уцѣлѣла послѣ уничтоженія думы и была отдана въ вѣдѣніе сената.

[4]) Остроумное и основательное объясненіе причинъ, вызвавшихъ паденіе думы, см. у г. Петровскаго, *О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго*, стр. 21 и слѣд. Самое время уничтоженія боярской думы въ точности неизвѣстно. О ней упоминается еще въ 1700 г. (П. С. З. № 1765); послѣ встрѣчаются и боярскіе приговоры (ib., №№ 1774, 2003, 2101 и др.). Собирались ли эти бояре въ думѣ, или въ иномъ установленіи—это остается неизвѣстнымъ.

[5]) О ближней канцеляріи упоминается въ первый разъ подъ 1704 годомъ (П. С. З. № 2003). Затѣмъ въ 1705 году повелѣно вносить въ канцелярію и записывать здѣсь всѣ именные указы (ib., № 2022). Въ 1706 году встрѣчается приговоръ ближней канцеляріи, состоявшійся въ формѣ боярскихъ приговоровъ и постановленный боярами (ib., № 2091). Къ этому году относится № 2126. Для 1707 г.—№ 2174 Въ 1708 г. отъ ближней канцеляріи имѣется боярскій приговоръ (№ 2189); ср. №№ 2206, 2213, 2217, 2218. Этотъ № особенно замѣчателенъ, ибо въ немъ содержится указъ о первомъ раздѣленіи Россіи на губерніи. Въ 1700 г. о ближней канцеляріи упоминается подъ № 2239. Въ 1710 г. ближн. канц. указано сличать государственные доходы съ расходами (№ 2247). См. также №№ 2251, 2256, 2257,

ставшее надолго средоточіемъ всего государственнаго управленія—сенатъ. „Повелѣваемъ всѣмъ, кому о томъ вѣдать надлежитъ, какъ духовнымъ, такъ и мірскимъ военнаго и земскаго управленія высшимъ и низшимъ чинамъ, что Мы для всегдашнихъ Нашихъ въ сихъ войнахъ отлучкахъ, опредѣлили управительный сенатъ, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ такъ, какъ Намъ самому, подъ жестокимъ наказаніемъ и смертью, по винѣ смотря". Такъ опредѣлилъ власть сената указъ 2-го марта 1711 года. Она распространилась на всѣ части управленія; администрація, судъ и участіе въ законодательствѣ сосредоточились въ рукахъ любимаго учрежденія Петра. Начала его учрежденія ничѣмъ не напоминали учрежденія государственнаго совѣта. Сенатъ былъ самостоятельною коллегіею, государственный совѣтъ—установленіе совѣщательное; сенатъ сосредоточивалъ въ себѣ разные виды власти; государственный совѣтъ предназначенъ главнымъ образомъ для вопросовъ законодательныхъ [1]).

Напрасно будемъ мы искать подобія государственнаго совѣта въ другихъ установленіяхъ, возникавшихъ въ теченіе бурнаго XVIII вѣка. Таковъ верховный тайный совѣтъ, учрежденный вскорѣ послѣ смерти Петра Великаго, 10-го февраля 1726 года. Ближайшая цѣль учрежденія совѣта состояла, очевидно, въ умаленіи значенія сената, въ пользу олигархіи—сначала чиновной, потомъ родовой. По компетенціи своей совѣтъ былъ установленіемъ крайне неопредѣленнымъ. „Трудно опредѣлить", сказалъ я въ другомъ мѣстѣ, „какія дѣла предоставилъ себѣ совѣтъ; очевидно то, что онъ стремится сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ, такъ что различіе между этимъ установленіемъ и сенатомъ не качественное, а количественное. Онъ схожъ съ сенатомъ по самой своей организаціи; онъ не довольствуется ролью старой боярской думы, качествомъ ближайшихъ совѣтниковъ государя съ совѣщательнымъ голосомъ... Узурпируя власть сената, онъ не могъ взять меньше, а старался взять больше... Сначала совѣтъ объявилъ, что будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами, но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ, теперь уже не правительствующій, а „высокій", участія въ тѣхъ вопросахъ, которые подлежали прежде его непо-

---

2263, 2266. Въ этомъ № члены ближн. канц. называются „министрами". То же повторяется въ №№ 2269, 2270, 2271, 2281, 2283. Ближняя канцелярія упоминается и послѣ учрежденія сената, послѣдній разъ въ 1716 году, № 2995.

[1]) Неволинъ, тамъ же, стр. 213: „Итакъ, сенатъ соединилъ въ себѣ власть думы, расправной палаты и разряда".

средственному вѣдѣнію"... Даже судебная власть не ушла отъ его вліянія [1]).

Извѣстныя событія при восшествіи на престолъ императрицы Анны Ивановны, когда верховный тайный совѣтъ задумалъ ограничить въ свою пользу монархическую власть, повели къ его уничтоженію. Сенатъ, на короткое время, былъ возстановленъ въ прежнемъ значеніи [2]). Но Остерманъ, нѣкогда организовавшій верховный тайный совѣтъ, скоро успѣлъ осуществить другой проектъ. Новая комбинація Остермана носила скромное названіе кабинета. Это установленіе учреждено, какъ объявляетъ о томъ манифестъ, „для лучшаго и порядочнаго управленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользъ подданныхъ". Въ составъ его вошли канцлеръ графъ Головкинъ, вице-канцлеръ Остерманъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ князь Черкасскій. Самый составъ кабинета показывалъ уже, что онъ рѣзко будетъ отличаться отъ бывшаго верховнаго совѣта. Онъ какъ будто установленъ для веденія иностранныхъ дѣлъ. Но тогда же кабинету предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ установленіяхъ; сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать ежемѣсячные рапорты въ кабинетъ о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ. Затѣмъ вѣдѣнію подчинены другія дѣла, преимущественно финансоваго характера [3]).

§ 95. Послѣ воцаренія императрицы Елисаветы Петровны уже не было дѣлано попытокъ умалить до такой степени значеніе сената. Новая императрица рѣшительно возстановила любимое учрежденіе своего отца [4]). Тѣмъ не менѣе, какъ при Елисаветѣ Петровнѣ, такъ и при ея преемникахъ учреждались разныя совѣщательныя установленія при монархѣ. Такъ, сама Елисавета учредила „конференцію при высочайшемъ дворѣ". Вѣдѣнію ея подчинены единственно вопросы внѣшней политики; иногда разсмотрѣнію ея поручались и нѣкоторыя дѣла по внутреннему управленію [5]). При императорѣ

[1]) Ср. мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 139 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 169 и слѣд. Ред.].—Андреевскій. *Русское госуд. право*, стр. 219 и слѣд. Подробности см. ниже, въ исторіи сената.

[2]) П. С. З. № 5510.—Ср. *Высшая администрація XVIII ст.*

[3]) Подъ вѣдѣніе кабинета поступила соляная контора, дѣла о комплектованіи арміи, о рекрутскомъ наборѣ, о цѣнахъ на хлѣбъ, коммиссія для ревизованія кригсъ-коммиссаріата и провіантской конторы и т. д., вообще дѣла финансовой администраціи. Ср. Андреевскій, назв. соч., стр. 221 и слѣд. Подробности ниже, въ исторіи сената.

[4]) П. С. З. № 8480.

[5]) Конференція учреждена еще въ 1741 г. манифестомъ, возстановившимъ сенатъ въ его правахъ. Именно управленіе иностранными дѣлами поручено кн. Чер-

Петрѣ III, закрывшемъ „конференцію“, учрежденъ былъ „совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ“ [1]). Новый совѣтъ имѣлъ болѣе опредѣленный составъ, но компетенція его не была указана съ точностью. При Екатеринѣ II, въ 1769 г., явился другой совѣтъ, предназначенный спеціально для разсмотрѣнія военныхъ дѣлъ, по поводу турецкой войны [2]). Учрежденный ради временныхъ потребностей, онъ просуществовалъ, однако, до императора Александра I. Главный предметъ его вѣдомства оставался тотъ же: разсужденія о дѣлахъ, имѣвшихъ связь съ многочисленными войнами временъ Екатерины II. Но по связи военныхъ дѣлъ съ другими вопросами администраціи, на разсмотрѣніе его передавались и разные вопросы внутренняго управленія [3]). Наконецъ, разсужденію совѣта пред-

---

касскому и Бестужеву-Рюмину, съ тѣмъ, чтобы они въ важныхъ дѣлахъ докладывали императрицѣ, по предварительномъ совѣщаніи съ т. с. Бреверномъ, гр. Головинымъ и кн. Куракинымъ. Въ 1756 г. конференція поставлена въ рядъ съ другими высшими установленіями. Ея вѣдѣнію подчинялись иногда и дѣла внутренняго управленія.

[1]) Совѣтъ былъ учрежденъ 18-го мая 1762 г., незадолго до происшествій, лишившихъ Петра III престола. Поэтому въ Полномъ Собраніи Законовъ и не осталось никакихъ слѣдовъ его существованія.

[2]) Учрежденію этого совѣта предшествовала попытка образовать постоянный совѣтъ для дѣлъ общегосударственныхъ. Иниціатива дѣла принадлежала Н. И. Панину, представившему императрицѣ замѣчательную записку. Исторію этого проекта см. у Соловьева. *Исторія Россіи*, т. XXV, стр. 149 и слѣд., 173—182. Что касается учрежденнаго совѣта, то мы можемъ имѣть полное понятіе объ его исторіи, благодаря превосходному изданію его протоколовъ. Они составляютъ первый томъ издаваемаго подъ общею редакціею Н. В. Калачова *Архива Государственнаго Совѣта*. Совѣтъ учрежденъ въ 1768 году, по случаю турецкой войны: онъ имѣлъ цѣлью соображать всѣ дѣла, касающіяся военныхъ дѣйствій. Сначала совѣтъ имѣлъ видъ чрезвычайнаго собранія, въ которомъ предсѣдательствовала сама императрица. Она же предлагала ему и предметы для разсужденія. Такихъ засѣданій было 10. Но въ 1769 г. совѣтъ получилъ окончательную организацію, впрочемъ въ качествѣ временнаго установленія, на время войны и „дабы скорѣйшія сношенія установить между учрежденныхъ политическихъ, военныхъ и казенныхъ мѣстъ“. Компетенція его опредѣлена слѣдующимъ образомъ: „все то, что касается до нынѣшней войны, какъ по политическимъ, такъ и по военнымъ дѣламъ, а вслѣдствіе сихъ двухъ предметовъ и внутреннія государственныя распоряженія входятъ въ сей совѣтъ, какъ-то: 1) планъ войны; 2) планы операцій военныхъ; 3) сверхштатныя пропитанія; 4) сверхштатныя издержки; 5) сношенія, въ согласіе вышеписанныхъ правилъ, съ производящими сіи положенія въ дѣйствіе департаментами; 6) прожекты къ тому принадлежащіе; 7) мирные договоры“ (П. С. З. №№ 13232, 13233). Образованный въ такомъ видѣ совѣтъ дѣйствовалъ въ теченіе всего царствованія императрицы и сохранилъ свое значеніе при ея преемникѣ. Протоколы совѣта по дѣламъ военнымъ и политическимъ составляютъ часть 1 тома I *Архива Госуд. Совѣта*. Кромѣ войнъ, разсужденію совѣта предлагались мѣры, касавшіяся чрезвычайныхъ внутреннихъ событій, какъ-то: Пугачевскаго бунта, моровой язвы и т. д.

[3]) Вторая часть тома I *Арх. Гос. Сов.* содержитъ въ себѣ подробное обозрѣніе

лагались вопросы общіе, не имѣвшіе даже прямого отношенія къ войнѣ.

Въ манифестѣ объ учрежденіи государственнаго совѣта Александръ I называетъ всѣ бывшіе до него „совѣты" временными и переходящими. Вызванные случайными обстоятельствами, предназначеные, главнымъ образомъ, для вопросовъ внѣшней политики и дѣлъ особенныхъ, тайныхъ, совѣты эти были установленіемъ довольно неопредѣленнымъ и по организаціи своей, и по кругу вѣдомства. Вскорѣ послѣ вступленія на престолъ императора Александра I образованъ былъ непремѣнный совѣтъ, вскорѣ получившій названіе государственнаго [1]). Первоначально онъ не имѣлъ точнаго устава. Только въ 1810 г. явилось „учрежденіе государственнаго совѣта", выработанное графомъ Сперанскимъ [2]). Мотивомъ

всѣхъ разсужденій совѣта, касавшихся внутренняго управленія и законодательства. Такъ, изъ дѣлъ законодательныхъ разсмотрѣнію совѣта предлагались: учрежденіе о губерніяхъ 1775 г., уставъ благочинія, манифестъ о горныхъ промыслахъ, жалованная грамота дворянству и т. д. Затѣмъ, важныя мѣры по всѣмъ частямъ управленія разсматривались здѣсь же. Совѣтъ разсматривалъ также судебныя дѣла, касавшіяся казеннаго интереса.

[1]) Указъ объ упраздненіи бывшаго совѣта сопровождается слѣдующимъ мотивомъ: „Находя, что учрежденный при дворѣ Нашемъ совѣтъ въ началѣ своемъ былъ составленъ только на время случившейся тогда войны, и впослѣдствіи бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя, Мы" и т. д. Чрезъ четыре дня послѣ этого указа вышелъ другой — объ учрежденіи непремѣннаго совѣта. П. С. З. №№ 19805, 19806. Учрежденіе совѣта было составлено по плану Д. П. Трощинскаго.—Ср. графа Корфа, *Жизнь гр. Сперанскаго*, т. I, стр. 91.

[2]) П. С. З. № 24064.—Ср. графа Корфа, *Жизнь гр. Сперанскаго*, т. I, стр 113 и слѣд. Учрежденіе государственнаго совѣта было тѣсно связано съ общимъ планомъ преобразованій, задуманныхъ Сперанскимъ, но ближайшимъ поводомъ преобразованія совѣта Сперанскій выставилъ слѣдующее. Совѣтъ, учрежденный въ 1801 году, не имѣлъ опредѣленнаго круга дѣйствій, ни большого вліянія на дѣла государственныя, и вообще составлялъ родъ учрежденія домашняго, безгласнаго, затемненнаго притомъ несоглашеннымъ съ нимъ учрежденіемъ министерствъ. Причинами необходимости расширить совѣтъ и дать ему публичныя формы Сперанскій, въ одной изъ своихъ докладныхъ записокъ, представлялъ два обстоятельства, не терпѣвшія, по его мнѣнію, отлагательства: 1) „Положеніе нашихъ финансовъ требуетъ непремѣнно новыхъ и весьма нарочитыхъ налоговъ, безъ чего никакъ и ни къ чему приступить невозможно. Налоги тягостны бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость, слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точно необходимостью признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги. Такимъ образомъ, власть державная сохранитъ въ себѣ всю цѣлость народной любви, нужной ей для счастія самого народа, она охранитъ себя

къ изданію учрежденія выставляется стремленіе правительства „къ утвержденію и распространенію единообразія и порядка въ государственномъ управленіи“. Новое учрежденіе должно было, по мнѣнію законодателя, удовлетворить сознанной потребности: „учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“. Манифестъ напоминаетъ о желаніи правительства издать гражданское уложеніе, „зная, сколь существенно для блага вѣрныхъ Нашихъ подданныхъ оградить собственность ихъ добрыми гражданскими законами“. „Но“, продолжаетъ манифестъ, „законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды“.

Такимъ образомъ, манифестъ указываетъ и на цѣль, и на главный предметъ вѣдомства государственнаго совѣта. Общее его назначеніе—установленіе и обезпеченіе законности въ государственномъ управленіи; главный предметъ его вѣдомства — дѣла законодательныя. Мысль о такомъ государственномъ совѣтѣ могла явиться только послѣ предварительныхъ и коренныхъ реформъ въ нашемъ внутреннемъ управленіи. Со времени Екатерины II начинается постепенное выдѣленіе разныхъ властей, прежде безразлично соединенныхъ въ сенатѣ. При ней законодательное значеніе сената умаляется; изъ должности сенатскаго генералъ-прокурора образуется нѣчто новое. Съ этого времени онъ представляетъ уже не одинъ изъ элементовъ общаго сенатскаго учрежденія, а постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія, основанный на министерскомъ началѣ. Въ 1802 г. высшая исполнительная власть получила свою особую организацію въ видѣ министерствъ. Въ томъ же году сенатъ получилъ новое образованіе въ качествѣ высшаго исполнительнаго и судебнаго установленія. При специализаціи двухъ властей, судебной и исполнительной, третья—власть законодательная—потребовала особаго органа. Такимъ органомъ явился государственный совѣтъ; затѣмъ образованіе совѣта на новыхъ началахъ разсматривалось какъ средство утвержденія законности въ нашемъ управленіи.

отъ всѣхъ неправыхъ нареканій, заградитъ уста злонамѣренности и злословію, и самые налоги не будутъ казаться столь тягостными съ той минуты, какъ признаны будутъ необходимыми. 2) Смѣшеніе въ сенатѣ дѣлъ суда и управленія дошло уже до такого безпорядка, что, независимо отъ общаго преобразованія, нельзя болѣе отлагать нужныя мѣры исправленія, а мѣры сіи во всѣхъ предположеніяхъ не могутъ быть приняты иначе, какъ отдѣленіемъ части управленія и назначеніемъ ей особаго порядка“. Предлогами къ преобразованію совѣта, по мнѣнію Сперанскаго, могли быть приняты: а) разсмотрѣніе гражданскаго уложенія, „къ совершенію коего, послѣ тщетныхъ попытокъ во всѣ царствованія, начиная съ Петра Великаго, теперь настало время; б) финансы, скрывать затрудненія коихъ есть вѣрный способъ умножить запутанность и питать безпокойство“.

Эта идея весьма ясно выражается въ коренныхъ законахъ государственнаго совѣта, предпосланныхъ его учрежденію.

§ 96. Главнѣйшими изъ этихъ XVI коренныхъ законовъ являются слѣдующіе. Во-первыхъ, опредѣленіе государственнаго совѣта: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются, и чрезъ него восходятъ къ верховной императорской власти". Логическимъ послѣдствіемъ этой статьи является другое постановленіе: „посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ Державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію" [1]).

Такимъ образомъ, совѣтъ признанъ дѣйствительнымъ средоточіемъ законодательной дѣятельности. Всѣ законопроекты должны быть не только разсматриваемы, но и предлагаемы въ государственномъ совѣтѣ. Законодательные вопросы только соображаются въ совѣтѣ; законопроекты „поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію" только послѣ санкціи Императора, но санкція эта, по учрежденію 1810 г., поставлена въ особыя условія. Во-первыхъ, учрежденіе это предполагаетъ, что всякій законъ можетъ быть изданъ не иначе, какъ по предварительномъ его разсмотрѣніи въ совѣтѣ. Поэтому въ формулѣ императорскаго утвержденія мы и находимъ знаменитыя слова: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта". Этого мало. По точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта, утверждая или отвергая его въ полномъ составѣ. Мнѣнію меньшинства не дано самостоятельнаго значенія, объ особой резолюціи Императора учрежденіе умалчиваетъ. Порядокъ этотъ изложенъ въ § 53 и слѣд. учрежденія слѣдующимъ образомъ: „когда всѣ статьи разсужденія... будутъ пройдены (во время преній въ совѣтѣ) и предметъ довольно уваженъ, предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, вопрошаетъ о мнѣніяхъ и объявляетъ то, которое большинствомъ голосовъ будетъ принято. Сіе мнѣніе вносится въ журналъ. Члены, не согласившіеся съ общимъ заключеніемъ, въ теченіе недѣли доставляютъ къ государственному секретарю ихъ мнѣнія, кои и прилагаются въ подлинникѣ при журналѣ. Въ томъ только случаѣ мнѣнія сіи вторично предлагаются совѣту, когда послѣдуетъ на сіе особенное Высочайшее повелѣніе, и въ семъ случаѣ совѣтъ полагаетъ по онымъ вновь свое

[1]) Закон. I и II (П. С. З. № 24064).

заключеніе". Кромѣ департаментовъ, при государственномъ совѣтѣ были учреждены: 1) коммиссія составленія законовъ, преобразованная въ 1826 г. во II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, и 2) коммиссія прошеній, преобразованная въ 1835 году въ особое установленіе.

Въ 1842 году послѣдовало новое учрежденіе государственнаго совѣта. Мотивомъ къ этому акту выставлено предстоящее новое изданіе свода законовъ [1]). Предполагалось, слѣдовательно, что общія начала прежняго учрежденія остались неприкосновенными, и что только частныя измѣненія, послѣдовавшія послѣ смерти Александра I, будутъ внесены въ новое изданіе. Дѣйствительно, послѣ смерти императора Александра I многое измѣнилось въ прежнемъ учрежденіи. Такъ, при государственномъ совѣтѣ состояли коммиссія составленія законовъ и коммиссія прошеній. Но въ 1826 году коммиссія составленія законовъ преобразована во II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, а въ 1835 г. коммиссія прошеній получила особое устройство; затѣмъ произошли частныя перемѣны въ кругѣ вѣдомства совѣта и т. д. Внося эти перемѣны, учрежденіе 1842 года измѣнило и нѣкоторыя начала прежняго закона. Мы познакомимся съ этими измѣненіями, разсматривая нынѣшнее устройство совѣта, основанное на законѣ 1842 года.

§ 97. Опредѣляя общее значеніе государственнаго совѣта, дѣйствующее законодательство остается вѣрнымъ учрежденію 1810 г. Ст. 1 дѣйствующаго учрежденія воспроизводитъ I „коренной законъ" совѣта, гласящій, что онъ есть „сословіе", въ которомъ соображаются всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству. Законодательное значеніе совѣта подтверждается ст. 50 законовъ основныхъ и ст. 198 учрежд. министерствъ. Но если главное назначеніе совѣта—разсматривать законопроекты, восходящіе на утвержденіе императора, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы въ этомъ заключалась его единственная цѣль. При сосредоточеніи всѣхъ видовъ власти въ лицѣ императора, государственный совѣтъ, оставаясь законосовѣщательнымъ установленіемъ, является совѣтомъ императора и по другимъ дѣламъ, подлежащимъ непосредственному вѣдѣнію верховной власти. Въ этомъ смыслѣ ст. 23 учрежденія говоритъ весьма правильно: „въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія верховной императорской власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ

[1]) 2-е П. С. З. № 15518.

предварительно на уваженіе государственнаго совѣта" и т. д. Такимъ образомъ, государственный совѣтъ есть установленіе, предварительному разсмотрѣнію котораго подлежитъ извѣстная совокупность дѣлъ, разрѣшеніе которыхъ зависитъ отъ императора. Законодательныя дѣла суть одинъ изъ такихъ предметовъ,—конечно, они составляютъ преобладающій элементъ въ ряду другихъ. Но затѣмъ элементы вѣдомства совѣта весьма разнообразны. Компетенція его не представляется даже чѣмъ-то замкнутымъ. Ст. 23, исчисливъ всѣ предметы вѣдомства совѣта, заключаетъ, что сюда вносятся и другія дѣла, по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, слѣдовательно, дѣла, по которымъ императоръ внѣ общаго порядка пожелаетъ выслушать мнѣніе совѣта. Этимъ общимъ началомъ опредѣляются и подробности компетенціи государственнаго совѣта.

§ 98. Компетенція совѣта опредѣлена ст. 23 его учрежденія. Вообще она составлена изъ предметовъ, входящихъ въ кругъ верховнаго управленія, т.-е. въ ту область, гдѣ власть монарха дѣйствуетъ непосредственно. Кругъ непосредственной компетенціи монарха слагается, какъ мы видѣли выше, изъ предметовъ законодательныхъ, высшихъ исполнительныхъ и нѣкоторыхъ аттрибутовъ власти судебной.

Поэтому, предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта подлежатъ:

I. Дѣла законодательныя. Законодательство наше желаетъ сдѣлать совѣтъ единственнымъ мѣстомъ разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ въ томъ смыслѣ, что: 1) никакой законопроектъ не можетъ быть утвержденъ императоромъ безъ обсужденія его въ совѣтѣ, и 2) никакой законопроектъ не можетъ быть представленъ государю мимо совѣта. Это видно, во-первыхъ, изъ ст. 50 основн. закон., гдѣ сказано, что всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ госуд. совѣтѣ, и изъ ст. 198 учр. министерствъ, гдѣ сказано, что госуд. совѣтъ есть средоточіе, куда должны вступать всѣ представленія министерствъ по вопросамъ законодательнымъ. Компетенція госуд. совѣта простирается не только на законопроекты, содержащіе въ себѣ интегральныя измѣненія законодательства, т.-е. новые уставы или полную отмѣну прежнихъ учрежденій. Разсмотрѣнію его, по общему правилу, подлежатъ и частныя измѣненія въ законахъ, равно какъ и ихъ толкованіе. Но это общее правило ограничивается слѣдующими положеніями. Во-первыхъ, нѣкоторыя дополненія и изъясненія закона, по ст. 55 основн. закон., могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, безъ предварительнаго обсужденія въ совѣтѣ. Затѣмъ, вѣдомства

военное и морское пользуются особой привилегіей, въ томъ смыслѣ, что дополненія и изъясненія законовъ, касающіяся исключительно означенныхъ вѣдомствъ и не имѣющія связи съ другими частями управленія, предоставляются государю отъ военнаго или адмиралтействъ-совѣта по принадлежности [1]). Наконецъ, въ учрежденіи министерствъ имѣется постановленіе, значительно ослабляющее значеніе изложеннаго выше принципа. Именно, вторая часть ст. 201 учрежд. минист., основанная на Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 г., гласитъ: „вообще новыя положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются за общимъ подписаніемъ всѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіи положенія относятся; въ представленіи же ихъ на Высочайшее утвержденіе соблюдается установленный законами порядокъ, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству“ [2]).

Приведенныя слова ясно указываютъ, что нѣкоторые законодательные вопросы могутъ быть изъяты отъ разсмотрѣнія ихъ въ госуд. совѣтѣ. Но, затѣмъ, нельзя не замѣтить, что часть вторая ст. 201 составлена въ смыслѣ исключенія изъ общаго правила, а потому она подлежитъ строго-ограничительному толкованію. По буквальному ея смыслу, она касается единственно представленій, относящихся до нѣсколькихъ вѣдомствъ и подписанныхъ нѣсколькими министрами. Затѣмъ, самая иниціатива изъятія такого представленія отъ разсмотрѣнія его въ государственномъ совѣтѣ принадлежитъ исключительно Государю.

II. Мнѣнія государственнаго совѣта выслушиваются и по высшимъ административнымъ вопросамъ, поскольку они требуютъ Высочайшаго разрѣшенія. Сюда относятся: 1) общія распоряженія, издаваемыя въ виду успѣшнаго исполненія существующихъ законовъ; 2) чрезвычайныя мѣры, пріемлемыя въ исключительныхъ случаяхъ (напр., объявленіе извѣстной мѣстности на военномъ положеніи въ случаѣ безпорядковъ и т. д.); 3) важнѣйшія внѣшнія мѣры; сюда относятся: объявленіе войны, заключеніе мира и другія мѣры, когда онѣ, „по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ подлежать предварительному общему соображенію“. При существованіи особыхъ внѣшнихъ исполнительныхъ учрежденій понятно само собою, что

[1]) Учр. госуд. сов., изд. 1886 г., ст. 24, п. 3, осн. зак., ст. 50, прим.

[2]) Эта часть ст. 201 основана на Высочайшемъ повелѣніи 1851 года, янв. 23-го; оно не вошло въ полное собраніе законовъ.

компетенція государственнаго совѣта по дѣламъ этого рода представляется не исключительною, но конкурирующею съ компетенціею другихъ мѣстъ и лицъ. Поэтому не подлежатъ внесенію въ совѣтъ: 1) дѣла, подлежащія самостоятельному разрѣшенію, силою существующихъ законовъ, отдѣльныхъ исполнительныхъ властей: сената и министерствъ; 2) дѣла, превышающія компетенцію подчиненныхъ властей и требующія Высочайшаго разрѣшенія, но, по существу своему, подлежащія разсмотрѣнію другихъ установленій верховнаго управленія—комитета и совѣта министровъ; 3) дѣла, особенно по Высочайшему усмотрѣнію, предоставленныя непосредственному докладу министровъ [1]).

Нѣкоторыя изъ исчисленныхъ выше дѣлъ вносятся въ совѣтъ только по исключенію. Таковы важнѣйшія внѣшнія мѣры.

III. Права финансоваго верховенства составляютъ одинъ изъ существенныхъ аттрибутовъ государственнаго самодержавія. Они осуществляются верховною властью непосредственно. Во всѣхъ европейскихъ государствахъ власть финансовая осуществляется тѣмъ установленіемъ, въ рукахъ котораго сосредоточена власть законодательная. Наше законодательство держится того же принципа. Финансовыя мѣры, требующія Высочайшаго утвержденія, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта. Сюда относятся: 1) государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій; 2) испрошеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ разными управленіями; 3) способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ; 4) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частныя руки; 5) всѣ вообще штаты, хотя бы издаваемые временно, въ видѣ опыта; 6) дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій; 7) разсмотрѣніе отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ; 8) чрезвычайныя финансовыя мѣры; 9) смѣты о расходахъ земскихъ повинностей въ губерніяхъ, въ коихъ не введены земскія учрежденія, а также въ Закавказьѣ; 10) по городскому хозяйству: а) разрѣшеніе, по ходатайствамъ думъ, новыхъ сборовъ и налоговъ, не предусмотрѣнныхъ въ законѣ; б) разрѣшеніе на увеличеніе существующихъ сборовъ, сверхъ нормы, установленной закономъ; в) предположеніе о новыхъ доходахъ и расходахъ городовъ, въ коихъ не введено городовое положеніе 1870 года [2]).

IV. Предварительному обсужденію государственнаго совѣта подлежатъ также частные законы, касающіеся юридическаго поло-

[1]) Учр. гос. сов., ст. 24, п. 1 и 2.
[2]) Тамъ же, ст. 23, п. 7, 8, 10—15.

женія частныхъ лицъ, какъ физическихъ, такъ и юридическихъ, и ихъ имуществъ. Таковы: 1) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда ими испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи; 2) дѣла объ отчужденіи частной собственности на государственныя нужды; 3) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ, княжескомъ, графскомъ и баронскомъ [1]).

V. Верховной власти принадлежатъ извѣстныя права въ области судебной. Нѣкоторыя изъ нихъ осуществляются при содѣйствіи государственнаго совѣта Сюда пе принадлежатъ права помилованія и смягченія наказанія, осуществляемыя монархомъ или по личному его усмотрѣнію, или по представленію судебныхъ мѣстъ чрезъ министра юстиціи (см. ниже, примѣч. 2). Но государственному совѣту, особенно въ прежнее время, принадлежало участіе въ процессѣ. При прежнихъ формахъ процесса участіе верховной власти въ отправленіи правосудія не могло быть устранено, несмотря на все желаніе монарховъ. По закону, сенатъ былъ послѣднею инстанціей, на рѣшеніе которой не допускалось апелляцій. Но при апелляціонной формѣ процесса устраненіе права жалобъ на неправильныя рѣшенія сената разсматривалось какъ „лишеніе избавленія у страждущаго"; поэтому законъ предоставлялъ его тяжущимся. Затѣмъ переносъ судебнаго дѣла на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ ipso jure имѣлъ мѣсто: 1) когда въ общихъ собраніяхъ сената не составлялось узаконеннаго большинства голосовъ ($^2/_3$), или когда съ рѣшеніемъ его не соглашался министръ юстиціи, въ качествѣ генералъ-прокурора сената; 2) когда самъ сенатъ ходатайствовалъ предъ Императорскимъ Величествомъ объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ его рѣшеній; 3) въ случаѣ разногласія сената съ военнымъ или адмиралтействъ-совѣтомъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, п. 9, 13, 16.

[2]) Тамъ же, п. 19, 20, 21, 22. Пункты эти не содержатся въ первоначальномъ учрежденіи гос. сов. § 29 этого учрежденія, исчисляя предметы вѣдомства совѣта, не упоминаетъ о дѣлахъ судебныхъ, что соотвѣтствуетъ и намѣренію Сперанскаго, желавшаго создать изъ совѣта установленіе „законосовѣщательное". Связь совѣта съ отправленіемъ правосудія установлена только чрезъ состоявшую при немъ коммиссію прошеній (§§ 68 и слѣд.), именно, въ видѣ временной мѣры, до „окончательнаго образованія судебной части", дозволено было подавать государю жалобы на рѣшеніе сената (§ 98). Дѣло поступало въ совѣтъ въ томъ случаѣ, если коммиссія находила основаніе къ отмѣнѣ сенатскаго рѣшенія (§ 103). Компетенція совѣта по дѣламъ судебнымъ расширилась впослѣдствіи; но это обстоятельство не только не служило доказательствомъ увеличенія его значенія, а скорѣе свидѣтельствовало о его упадкѣ. Именно, различныя судныя дѣла, въ царствованіе Александра I, начали стекаться въ комитетъ министровъ, занявшій первенствующее мѣсто между другими установленіями (см. ниже). Но въ 1813 г. коми-

Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ, измѣнизшихъ форму нашего процесса, исчезло и юридическое основаніе къ переносу судебныхъ дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе. Новые уставы признаютъ за твердое начало, что разсмотрѣніе дѣла по существу должно закончиться въ двухъ инстанціяхъ; коррективомъ же противъ формально-неправильныхъ рѣшеній является ихъ отмѣна (кассація) сенатомъ. Послѣдствіемъ кассаціи является передача дѣла въ другой судъ равной инстанціи для постановки новаго рѣшенія. Введеніе новаго порядка, конечно, сократило компетенцію государственнаго совѣта по дѣламъ судебнымъ [1]). Въ настоящее время количество дѣлъ, переносимыхъ изъ старыхъ департаментовъ сената въ гос. сов., сократилось еще больше. Закономъ 19-го мая 1881 года повелѣно не предлагать просмотру министра юст. и оберъ-прокуроровъ опредѣленія 1-го департ.: а) по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями; б) по преданію суду должностныхъ лицъ за преступленія должности. Эти дѣла рѣшаются въ 1-мъ департ. простымъ большинствомъ голо-

---

тетъ министровъ представилъ государю о передачѣ этихъ дѣлъ изъ комитета, обремененнаго „дѣлами болѣе важными", въ государственный совѣтъ, по департаменту дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, который, „занимаясь только сего рода дѣлами, удобнѣе можетъ входить въ разсмотрѣніе ихъ и имѣетъ на то болѣе времени и способовъ". Это представленіе было Высочайше утверждено. П. С. З. № 25371.

[1]) Независимо отъ ограниченія компетенціи гос. сов., возникающаго изъ постановленій судебныхъ уставовъ, высоч. утверж. мнѣніе совѣта 29 мая 1869 (Собр. узак., ст. 418) предоставило министру юстиціи подносить непосредственно на утвержденіе Государя разныя опредѣленія сената, прежде разсматривавшіяся предварительно въ гос. сов. Сюда отнесены слѣдующія опредѣленія сената: 1) коими дворяне и чиновники присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ, а также по дѣламъ, гдѣ дворянство подсудимыхъ сомнительно; 2) коими сенатъ ходатайствуетъ о смягченіи подсудимому наказанія, въ размѣрѣ выходящемъ изъ предѣловъ предоставленной суду власти, или о помилованіи преступниковъ; 3) объ утвержденіи въ дворянствѣ, по представленнымъ документамъ, и о возведеніи въ это достоинство; 4) о перемѣнѣ фамилій; 5) о дозволеніи сенату пересмотра его рѣшеній. Всѣ эти опредѣленія представляются на Высочайшее усмотрѣніе министромъ юстиціи. Благодаря этой мѣрѣ, количество судебныхъ дѣлъ, поступившихъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, уменьшилось. Въ 1868 г. ихъ поступило 326, а уже въ 1869—206 (отчетъ по гос. сов. за 1869 г., стр. 93); въ 1870—70 (отчетъ гос. сов. за 1870 г., стр. 187); въ 1871—79 (отчетъ 1871 г., стр. 251); въ 1872—111 (отчетъ 1872 г., стр. 275); въ 1873 г.—86 дѣлъ (отчетъ за 1873 г., стр. 317). Независимо отъ уменьшенія числа дѣлъ, законъ 1869 г. представляетъ и другія удобства. „Обсужденіе такихъ дѣлъ въ совѣтѣ", сказано въ отчетѣ за 1869 годъ (стр. 92), „составляло, въ сущности, формальность, не только не приносившую большой пользы, но еще сопряженную съ важнымъ неудобствомъ въ томъ отношеніи, что ею, безъ всякой надобности, замедлялся ходъ правосудія".

совъ. Затѣмъ законъ 28-го мая 1883 года постановилъ, что дѣла, восходящія во второе общее собраніе сената, рѣшаются здѣсь окончательно, безъ просмотра министра юстиціи за исключеніемъ дѣлъ, по коимъ собраніе признаетъ необходимымъ постановленіе новаго закона или перемѣну закона существующаго (ст. 158 и 201 учр. сен.).

Сверхъ того, изъ сената поступаютъ въ государственный совѣтъ: а) дѣла по разногласію общаго собранія сената съ военнымъ совѣтомъ, или если съ опредѣленіемъ этого соединеннаго засѣданія не согласится мин. юст; б) въ случаѣ несогласія сената съ мнѣніемъ адмиралтействъ-совѣта по искамъ къ подвѣдомственнымъ совѣту учрежденіямъ.

Наконецъ, по упраздненіи, въ 1884 году, коммиссіи прошеній и передачѣ ея обязанностей командующему императорскою главною квартирою съ состоящею при немъ канцеляріею [1]), часть обязанностей бывшей коммиссіи возложена на особое временное „присутствіе" при государственномъ совѣтѣ.

Въ числѣ жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее имя, законъ [2]) называетъ „жалобы на опредѣленія департаментовъ прав. сената, кромѣ кассаціонныхъ". Въ данномъ случаѣ законъ разумѣетъ окончательныя рѣшенія департаментовъ, постановленныя по правиламъ о дѣлопроизводствѣ въ сенатѣ и противъ коихъ не послѣдовало протеста оберъ-прокурора. На такія рѣшенія департаментовъ законъ не допускаетъ апелляціи. „Но", продолжаетъ законъ, „какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ императорскому величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго", законъ дозволяетъ приносить жалобы на Высочайшее имя съ ходатайствомъ о перенесеніи дѣла въ общее собраніе сената.

При разрѣшеніи жалобъ этого рода представляется необходимымъ удостовѣриться предварительно въ ихъ основательности, что требуетъ сложныхъ юридическихъ соображеній и не можетъ быть возложено на личное усмотрѣніе командующаго главною императорскою квартирою. Поэтому предварительное разсмотрѣніе означенныхъ жалобъ возложено на особое „временное присутствіе", образованное при государственномъ совѣтѣ.

Временное присутствіе состоитъ изъ предсѣдателя и 4 членовъ назначаемыхъ Государемъ изъ числа членовъ государственнаго со-

---

[1]) Учрежденіе канцеляріи по принятію прошеній будетъ разсмотрѣно въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Временныя правила о порядкѣ принятія и т. д., 9 іюня 1884 г., ст. 5, п. 1.

вѣта и сенаторовъ [1]). Командующій императорскою квартирою участвуетъ въ засѣданіяхъ присутствія, когда признаетъ это нужнымъ [2]).

Присутствіе, не разрѣшая дѣла по существу, „постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія сената" [3]). Заключенія присутствія, вмѣстѣ съ отдѣльными мнѣніями членовъ, представляются Государю на разрѣшеніе.

Кромѣ участія въ пересмотрѣ окончательныхъ рѣшеній, государственному совѣту принадлежитъ „производство слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ предварительно Высочайшаго уваженія". Это постановленіе сохранило свою силу и послѣ изданія новыхъ уставовъ. Но оно дополнено постановленіемъ, что предварительному уваженію совѣта принадлежатъ вообще дѣла о преданіи суду, за преступленія по должности, высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ [4]).

VI. Въ 1882 году въ составѣ государственнаго совѣта учреждено или, точнѣе говоря, возстановлено учрежденіе для работъ кодификаціонныхъ. По учрежденію гос. сов. 1810 года, при немъ состояла особая „коммиссія составленія законовъ", для сочиненія новаго уложенія. Она дѣйствовала въ теченіе всего царствованія императора Александра I, но безуспѣшно. Въ 1826 году императоръ Николай I рѣшился взять кодификаціонные труды въ свое непосредственное вѣдѣніе и учредить въ своей канцеляріи особое для этой цѣли отдѣленіе. Мы видѣли [5]), что правительство обратилось тогда отъ мысли сочиненія новаго уложенія къ составленію свода законовъ. Указывая на непроизводительность прежней работы, императоръ Николай сказалъ въ засѣданіи государственнаго совѣта: „не трудно было открыть и причину этому: недостатокъ результатовъ происходилъ главнѣйше оттого, что всегда обращались къ сочиненію новыхъ законовъ, тогда какъ надо было сперва основать старые на твердыхъ основаніяхъ". Хотя эти слова были произнесены императоромъ уже по составленіи свода, но они вѣрно указываютъ на цѣль, указанную II-му отдѣленію съ самаго начала. Задача эта была выполнена отдѣленіемъ: 1 апрѣля 1830 г. было готово 1-е полное со-

[1]) Учрежденіе временнаго присутствія и т. д. (прил. къ ст. 8, прим., учр. гос. сов.), ст. 2.

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же, ст. 7.

[4]) Подробности см. въ § объ отвѣтственности министровъ.

[5]) Ср. часть I этого сочиненія.

браніе законовъ, а въ концѣ 1832 года былъ готовъ и сводъ законовъ. Но, съ выполненіемъ этой ближайшей обязанности, для II-го отдѣленія открылись другія задачи.

Къ этой задачѣ впослѣдствіи прибавилась другая: исправленіе и усовершенствованіе законовъ. Составленіе свода, по мысли Николая I и гр. Сперанскаго, составляло только первый шагъ къ дальнѣйшимъ законодательнымъ работамъ—усовершенствованію разныхъ частей законодательства. Изъ этихъ работъ II-го отдѣленія особенно извѣстно: уложеніе о наказаніяхъ 1845 г., измѣненія разныхъ постановленій при полныхъ изданіяхъ свода законовъ и новое изданіе нѣкоторыхъ частей свода въ отдѣльности. Затѣмъ на обязанности II-го отдѣленія лежали: 1) составленіе продолженій къ своду законовъ; 2) изданіе полнаго собранія законовъ; для этой цѣли во II-ое отдѣленіе сообщались всѣ распоряженія и узаконенія правительства, имѣющія войти въ полное собраніе законовъ [1]); 3) участіе въ разсмотрѣніи важнѣйшихъ законопроектовъ; для этого законопроекты сообщались во II-ое отдѣленіе, которое разсматривало ихъ по существу и по формѣ, т.-е. по отношенію къ редакціи законопроекта, въ соотношеніи его съ сводомъ законовъ [2]). Независимо отъ этого при II-мъ отдѣленіи неоднократно составлялись коммиссіи для разработки тѣхъ или другихъ вопросовъ. Составъ II-го отдѣленія былъ слѣдующій: главноуправляющій, его товарищъ, старшіе чиновники, ихъ помощники и младшіе чиновники и особыя лица, назначаемыя сюда по особому высочайшему повелѣнію для совѣщаній по законодательнымъ вопросамъ. Названіе должностей (старшіе и младшіе чиновники) не означало, однако, служебной подчиненности однихъ лицъ другимъ. По усмотрѣнію главноуправляющаго, лица каждаго изъ названныхъ разрядовъ могли имѣть самостоятельныя занятія. Обязанности состоящихъ при отдѣленіи были тѣ же, что и штатныхъ чиновниковъ и опредѣлялись главноуправляющимъ. Затѣмъ, въ составѣ II-го отдѣленія имѣлись должности съ спеціальнымъ назначеніемъ. Такова должность редактора полнаго собранія законовъ и его помощниковъ. Канцелярскія работы были возложены на письмоводство, состоявшее изъ управляющаго и чиновниковъ для письма.

Распорядокъ занятій должно разсмотрѣть: 1) относительно работъ кодификаціонныхъ и 2) разработки законодательныхъ вопросовъ.

Для цѣлей кодификаціонныхъ каждый томъ свода законовъ и даже части нѣкоторыхъ томовъ, по усмотрѣнію главноуправляю-

---

[1]) Ср. 2-е П. С. З. № 16728.

[2]) Учр. мин., ст. 200, по прод. 1868 г.

щаго, ввѣрялись редакторамъ изъ чиновъ II-го отдѣленія. На нихъ лежала обязанность изготовлять новыя изданія порученныхъ имъ томовъ и частей и составлять къ нимъ продолженія. Работы эти производились по установленнымъ образцамъ и разсматривались затѣмъ особою, постоянною коммиссіею.

Разработка законодательныхъ вопросовъ состояла: а) въ составленіи отзывовъ на законопроекты и б) въ составленіи самихъ законопроектовъ, когда это было поручено II-му отдѣленію.

Отзывы составлялись или тѣми лицами, коимъ были ввѣрены кодификаціонныя работы по соотвѣтствующимъ частямъ Св. Зак., или другими спеціалистами, по назначенію главноуправляющаго.

Составленіе законопроектовъ поручалось особо назначеннымъ коммиссіямъ.

Для установленія болѣе органической связи между государственнымъ совѣтомъ, какъ законосовѣщательнымъ установленіемъ, и дѣятельностью II-го отдѣленія, послѣднее, въ 1882 году, было введено въ составъ госуд. совѣта, подъ именемъ „кодификаціоннаго отдѣла".

Въ отношеніи своей организаціи отдѣлъ ничѣмъ не отличается отъ бывшаго II-го отдѣленія.

Главное управленіе имъ поручено одному изъ членовъ государственнаго совѣта, по Высочайшему избранію. Главноуправляющій дѣйствуетъ на правахъ министра: а) онъ имѣетъ право личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ; б) de jure онъ присутствуетъ въ департаментѣ законовъ и въ комитетѣ министровъ. Товарищъ его пользуется правами товарища министра. Затѣмъ отдѣлъ состоитъ изъ старшихъ чиновниковъ, ихъ помощниковъ, младшихъ чиновниковъ, редактора полнаго собранія законовъ, управляющаго письмоводствомъ и прочихъ чиновъ. При отдѣлѣ состоитъ государственная типографія.

Обязанности отдѣла состоятъ въ разработкѣ и изданіи свода законовъ и изданіи полнаго собранія законовъ.

Министры, предполагая внести въ гос. совѣтъ законопроектъ, входятъ въ сношеніе съ главноуправляющимъ кодификаціоннаго отдѣла, „въ тѣхъ случаяхъ, когда, по связи даннаго вопроса съ разработкою свода законовъ, они признаютъ это нужнымъ". Въ другихъ случаяхъ они сообщаютъ главноуправляющему копію съ своего проекта „для свѣдѣнія" [1]).

VII. Сверхъ общихъ дѣлъ, совокупность которыхъ составляетъ нормальную компетенцію совѣта, онъ можетъ быть облеченъ и чрезвычайными полномочіями. Именно, по ст. 97 учр. гос. сов., „въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императорскаго Ве-

---

[1]) Учр. мин., ст. 200, изд. 1886 г.

личества, государственный совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ". Слѣдовательно, въ данномъ случаѣ чрезвычайная власть совѣта будетъ основана уже не на общемъ его учрежденіи, а на спеціальномъ распоряженіи, изданномъ ad hoc.

§ 99. Составъ государственнаго совѣта опредѣляется самымъ существомъ этого установленія. Призванный содѣйствовать монарху въ пользованіи его непосредственными, державными правами, онъ составляется изъ лицъ, избранныхъ самимъ Императоромъ и облеченныхъ его довѣріемъ. Никакихъ условій для права быть назначеннымъ въ число членовъ совѣта не установлено. Наше законодательство не знаетъ членовъ совѣта, засѣдающихъ здѣсь по праву рожденія [1]). Только нѣкоторыя должностныя лица засѣдаютъ здѣсь ex officio—именно министры. Но такъ какъ министры суть члены государственнаго совѣта только ex officio, то они не сохраняютъ, ipso jure, этого званія по увольненіи отъ должности, если только они не имѣли его независимо отъ своей должности. Министръ, получившій отставку, можетъ сдѣлаться членомъ совѣта только въ силу особаго императорскаго указа.

Званіе членовъ государственнаго совѣта, по ст. 3 учрежденія государственнаго совѣта, соединимо съ другими званіями, въ порядкѣ судебномъ и исполнительномъ. Слѣдовательно, члены совѣта могутъ занимать должности министровъ, носить званіе сенаторовъ и т. д. Но значеніе ст. 3 ограничено ст. 246 учр. суд. уст. 1864 г., въ силу которой никто изъ должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства не въ правѣ занимать другой должности. Единственнымъ для членовъ государственнаго совѣта исключеніемъ изъ этого правила является должность почетнаго мирового судьи, которая можетъ быть соединена съ другими должностями по государственной и общественной службѣ [2]). При вступленіи въ должность члены совѣта приносятъ особую присягу [3]).

Вся совокупность членовъ государственнаго совѣта раздѣляется на двѣ категоріи; одни изъ нихъ, сверхъ общаго назначенія ихъ въ совѣтъ, получаютъ порученіе присутствовать въ одномъ изъ депар-

[1]) Въ Пруссіи принцы королевскаго дома получаютъ мѣсто въ государственномъ совѣтѣ, по достиженіи ими 18-лѣтняго возраста.

[2]) См. учр. суд. уст., ст. 49. Должность почетнаго мирового судьи не соединима только съ должностями прокуроровъ, ихъ товарищей и мѣстныхъ чиновниковъ казенныхъ управленій и полиціи.

[3]) Учр. гос. сов., ст. 2.

таментовъ совѣта, другіе члены присутствуютъ только въ общемъ собраніи. Могутъ ли министры быть членами департаментовъ?— Ст. 10 учрежденія государственнаго совѣта говоритъ только, что министры не могутъ быть предсѣдателями департаментовъ. Но изъ ст. 35 и другихъ видно, что назначеніе министровъ въ департаменты противно духу учрежденія. Именно, по ст. 35 министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ (за нѣкоторыми исключеніями). Мнѣніе департамента и мнѣніе министра разсматриваются какъ два совершенно различныхъ элемента. Исключеніе составлялъ (упраздненный въ 1882 году) главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, членами котораго являются нѣкоторые министры. То же должно сказать и объ (также упраздненномъ) особомъ присутствіи по воинской повинности.

§ 100. Организація совѣта. Въ составѣ государственнаго совѣта должно различать двѣ инстанціи: департаменты и общее собраніе. Назначеніе департаментовъ двоякое. Нѣкоторыя, менѣе важныя дѣла разсматриваются ими окончательно и представляются на утвержденіе верховной власти. Другія, болѣе важныя и общія, разсматриваются департаментами въ первой инстанціи и изготовляются ими къ слушанію въ общемъ собраніи. Въ общемъ собраніи имѣютъ мѣсто окончательныя пренія и голосованіе, послѣ котораго дѣло представляется на Высочайшее усмотрѣніе.

Каждый департаментъ составляется не менѣе какъ изъ трехъ членовъ совѣта, назначенныхъ сюда по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію. Одинъ изъ членовъ облекается званіемъ предсѣдателя. Полномочія предсѣдателя и членовъ департаментовъ возобновляются каждые полгода [1]). De jure всѣхъ департаментовъ государственнаго совѣта четыре [2]). Именно: 1) департаментъ законовъ, на предварительное разсмотрѣніе котораго поступаютъ всѣ законопроекты, имѣющіе общее значеніе; 2) департаментъ дѣлъ военныхъ, предназначенный для разсмотрѣнія дѣлъ по вѣдомствамъ военному и морскому; но этотъ департаментъ не существуетъ de facto; 3) департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, имѣвшій до изданія новыхъ судебныхъ уставовъ обширную компетенцію: именно, здѣсь сосредоточивалось предварительное разсмотрѣніе судебныхъ дѣлъ, восходившихъ въ государственный совѣтъ по причинамъ, указаннымъ выше; кромѣ того, здѣсь разсматриваются дѣла управленія духовнаго и полиціи; 4) департаментъ государственной

---

[1]) Тамъ же, ст. 10, 11.

[2]) Тамъ же, ст. 9.

экономіи, вѣдомство котораго весьма обширно: именно, ему принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ [1]), земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ.

Впрочемъ, компетенція каждаго изъ этихъ департаментовъ не исключительна и не безусловна. Въ случаѣ накопленія въ одномъ изъ департаментовъ большого количества важныхъ дѣлъ, законъ даетъ право предсѣдателю государственнаго совѣта передать часть ихъ въ другой департаментъ, менѣе обремененный.

Общее собраніе составляется: 1) изъ членовъ департаментовъ, 2) изъ всѣхъ министровъ, 3) изъ членовъ не присутствующихъ въ департаментахъ. Въ принципѣ предсѣдательство въ общемъ собраніи принадлежитъ Государю [2]), но когда онъ не присутствуетъ лично, мѣсто его занимаетъ одинъ изъ имъ назначенныхъ членовъ. Онъ носитъ званіе предсѣдателя государственнаго совѣта [3]). Полномочіе его возобновляется ежегодно именнымъ указомъ, даваемымъ на имя совѣта [4]). Въ случаѣ болѣзни или отсутствія предсѣдателя, обязанности его возлагаются на другого члена, по усмотрѣнію Императора. Если такого назначенія не послѣдовало, должность предсѣдателя исправляется старшимъ по чину изъ предсѣдателей департаментовъ [5]).

Для цѣлей дѣлопроизводства при совѣтѣ состоитъ государственная канцелярія. Главное завѣдываніе дѣлопроизводствомъ, а слѣдовательно и канцеляріей возлагается на государственнаго секретаря [6]). Канцелярія раздѣляется на отдѣленія, которыя соотвѣтствуютъ департаментамъ совѣта; затѣмъ особо существуютъ: 1) дѣла государственнаго секретаря и 2) архивъ [7]).

Отдѣленіями, состоящими при департаментахъ, управляютъ статсъ-секретари, подъ вѣдѣніемъ которыхъ находятся помощники статсъ-секретарей, дѣлопроизводители, ихъ помощники и прочіе чины [8]). Отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря управляется статсъ-секретаремъ [9]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 25.

[2]) Тамъ же, ст. 5.

[3]) Тамъ же, ст. 6.

[4]) Тамъ же, ст. 7.

[5]) Тамъ же, ст. 15.

[6]) Тамъ же, ст. 16, 129.

[7]) Тамъ же, ст. 130.

[8]) Тамъ же, ст. 129. Сверхъ этихъ чиновъ, въ штатѣ государственной канцеляріи полагается: а) при предсѣдателѣ государственнаго совѣта—помощникъ статсъ-секретаря; ему же поручено управленіе архивною и казначейскою частью; б) секретарь при каждомъ изъ предсѣдателей департаментовъ. Тамъ же, ст. 132.

[9]) Тамъ же. ст. 131.

§ 101. Дѣлопроизводство въ государственномъ совѣтѣ подробно опредѣляется его учрежденіемъ. Мы должны разсмотрѣть здѣсь: 1) общія начала дѣлопроизводства, и 2) особыя правила, установленныя для внесенія и разсмотрѣнія ежегодной смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ.

I. Правила общаго дѣлопроизводства заключаютъ въ себѣ: А) опредѣленіе усл вій и порядка засѣданій и Б) опредѣленіе порядка движенія, обсужденія дѣлъ и поднесенія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе.

А. Засѣданіе департамента почитается законнымъ, если въ немъ присутствовало не менѣе трехъ членовъ, включая предсѣдателя [1]). Если въ департаментѣ остается по какимъ-либо причинамъ менѣе трехъ членовъ, законъ предписываетъ составленіе временныхъ соединенныхъ департаментовъ. По смыслу ст. 10 и примѣчанія къ ней должно заключать, что законное число опредѣляется наличностью членовъ департамента; слѣдовательно, министры, явившіеся въ департаментъ, не принимаются въ разсчетъ.

Сверхъ членовъ департамента, въ засѣданіяхъ его могутъ находиться: 1) министры. По общему правилу, они не обязаны присутствовать въ этихъ засѣданіяхъ, исключая дѣлъ о земскихъ повинностяхъ. Послѣднія разсматриваются въ департаментѣ государственной экономіи въ присутствіи министровъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственныхъ имуществъ и удѣловъ [2]). Затѣмъ, министры могутъ, если признаютъ нужнымъ, явиться въ засѣданіе департаментовъ или командировать вмѣсто себя своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ по роду дѣлъ. Департаментъ, съ своей стороны, также можетъ пригласить министра для совѣщанія объ его представленіи. То же право предоставляется и предсѣдателю государственнаго совѣта. Министры и ихъ товарищи присутствуютъ въ засѣданіяхъ департамента на правахъ членовъ: директоры же и другія лица, присланныя отъ министра, приглашаются единственно для выслушанія ихъ объясненій по данному дѣлу; какъ скоро эти объясненія будутъ кончены, они оставляютъ засѣданія [3]). 2) Департаментамъ предоставляется приглашать въ свои засѣданія и постороннихъ лицъ, если отъ нихъ можно ожидать полезныхъ объясненій [4]).

Законъ не опредѣляетъ сроковъ для департаментскихъ засѣданій; они назначаются ихъ предсѣдателями по мѣрѣ поступленія

---

[1]) Тамъ же, ст. 10 и прим. къ ней.
[2]) Тамъ же, ст. 35.
[3]) Тамъ же, ст. 37.
[4]) Тамъ же, ст. 12.

дѣлъ и приготовленія ихъ къ докладу [1]). Кромѣ обыкновенныхъ засѣданій департамента, для важныхъ и сложныхъ дѣлъ могутъ быть назначаемы соединенныя засѣданія двухъ или трехъ департаментовъ. Засѣданія эти назначаются по соглашенію предсѣдателей. Предсѣдательство въ соединенныхъ засѣданіяхъ принадлежитъ предсѣдателю того департамента, въ которомъ дѣло возникло [2]).

Въ общемъ собраніи по правилу должны присутствовать всѣ члены совѣта. Если кто либо изъ членовъ не можетъ явиться по законной причинѣ, онъ предваряетъ о томъ государственную канцелярію. Имена неявившихся членовъ отмѣчаютъ въ меморіяхъ засѣданій, подносимыхъ на Высочайшее усмотрѣніе [3]). Касательно министровъ учрежденіе государственнаго совѣта содержитъ подробныя постановленія. Во-первыхъ, законъ обязываетъ ихъ присутствовать въ общихъ собраніяхъ не только по дѣламъ ихъ вѣдомствъ, но и по всѣмъ другимъ. Для объясненій по дѣлу они могутъ, кромѣ того, командировать своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ [4]). Какъ тѣ, такъ и другіе не имѣютъ совѣщательнаго голоса и оставляютъ засѣданіе по выслушаніи ихъ объясненій. Исключеніе дѣлается для товарищей министра, въ томъ случаѣ, если они командированы министромъ не для представленія объясненій, но для замѣны его. Эта замѣна можетъ состояться по соглашенію съ предсѣдателемъ государственнаго совѣта [5]). Въ силу обязанности министровъ присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія, они извѣщаются о всѣхъ дѣлахъ, назначаемыхъ къ докладу. По желанію министра, въ случаѣ, если онъ не можетъ присутствовать въ совѣтѣ по дѣлу, касающемуся его министерства, слушаніе его можетъ быть отложено до слѣдующаго засѣданія. Если министръ не прибудетъ въ засѣданіе безъ предваренія, дѣло слушается безъ него [6]).

Засѣданія общаго собранія происходятъ въ опредѣленные дни. Предсѣдателю совѣта предоставляется, впрочемъ, отмѣнять назначенныя засѣданія, смотря по количеству дѣлъ, изготовленныхъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 18.

[2]) Тамъ же, ст. 19 и 20.

[3]) Тамъ же, ст. 22.

[4]) Тамъ же, ст. 56. Такъ какъ при военномъ министрѣ нѣтъ товарища, то въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ не можетъ принять участія въ засѣданіяхъ департаментовъ и общаго собранія, вмѣсто него присутствуетъ одинъ изъ начальниковъ главныхъ частей военнаго министерства, на правахъ товарища министра. См. примѣч. 2-е къ ст. 62 учр. гос. сов.

[5]) Тамъ же, ст. 61 и 62. Въ этомъ случаѣ товарищи министра присутствуютъ не только по дѣламъ своего вѣдомства, но и по всѣмъ другимъ.

[6]) Тамъ же, ст. 60 и слѣд.

къ докладу. Отъ него же зависитъ назначеніе, въ случаѣ нужды, чрезвычайныхъ засѣданій [1]).

Б. При разсмотрѣніи порядка движенія дѣлъ должно имѣть въ виду: 1) изготовленіе дѣла къ докладу; 2) разсмотрѣніе его въ департаментѣ; 3) обсужденіе его въ общемъ собраніи; 4) представленіе его на Высочайшее усмотрѣніе.

1. Разсмотрѣніе дѣла въ департаментахъ основывается на докладѣ, составленномъ въ государственной канцеляріи. Принципъ этотъ принятъ въ наше законодательство еще при первомъ учрежденіи совѣта и остался неизмѣннымъ до настоящаго времени. Онъ состоитъ въ слѣдующемъ.

Всѣ дѣла поступаютъ въ государственный совѣтъ чрезъ канцелярію и присылаются на имя государственнаго секретаря, слѣдовательно, даже не на имя предсѣдателя [2]). При пріемѣ дѣлъ государственный секретарь имѣетъ большое значеніе: онъ наблюдаетъ, чтобы въ совѣтъ не поступали дѣла, не подлежащія его вѣдѣнію [3]). Затѣмъ онъ наблюдаетъ, чтобы при представленіи дѣла были соблюдены всѣ формальности, требуемыя закономъ [4]). Онъ же собираетъ и всѣ свѣдѣнія, необходимыя для полнаго объясненія законопроекта [5]).

Послѣ этого государственный секретарь распредѣляетъ дѣла по отдѣленіямъ, которыя изготовляютъ ихъ къ слушанію въ департаментахъ [6]). О всѣхъ дѣлахъ, приготовленныхъ къ докладу, статсъ-секретари отдѣленій увѣдомляютъ предсѣдателей департаментовъ, которые и назначаютъ ихъ къ слушанію. Отвѣтственность за точность свѣдѣній, изложенныхъ въ докладѣ, лежитъ на государственномъ секретарѣ, статсъ-секретаряхъ и ихъ помощникахъ [7]).

2. Каждое дѣло, приготовленное къ слушанію, прежде всего поступаетъ въ соотвѣтствующій департаментъ [8]). Изъ этого общаго правила исключаются нѣкоторыя дѣла, поступающія прямо въ общее собраніе, именно, чрезвычайныя внутреннія и важныя внѣшнія мѣры.

---

[1]) Тамъ же, ст. 18.

[2]) Тамъ же, ст. 27.

[3]) Тамъ же, ст. 140.

[4]) Тамъ же, ст. 141.

[5]) Тамъ же, ст. 142.

[6]) Тамъ же, ст. 28, 143.

[7]) Тамъ же, ст. 145, 156, 158, 160, 165. Такъ какъ главная отвѣтственность за „точность свѣдѣній, предлагаемыхъ совѣту, и надлежащую ясность ихъ изложенія" лежитъ на государственномъ секретарѣ (ст. 156), то каждое дѣло, изготовленное въ отдѣленіи государственной канцеляріи, „представляется ему, для удостовѣренія точности въ свѣдѣніяхъ и порядкѣ изложенія" (ст. 144).

[8]) Тамъ же, ст. 28.

Кромѣ того, дѣло можетъ быть предложено прямо общему собранію по Высочайшему повелѣнію [1]).

Право открывать и закрывать засѣданіе департамента, вести пренія, поддерживать ихъ порядокъ и ставить вопросы для разсужденія принадлежитъ предсѣдателю. Къ его лицу обращаются и рѣчи членовъ [2]). Разсужденія въ департаментахъ основываются: 1) на существѣ дѣла, докладываемаго, по распоряженію статсъ-секретаря, его помощникомъ и дѣлопроизводителемъ; 2) на объясненіяхъ [3]) министра или лица, имъ командированнаго.

Голосу министра законъ придаетъ особенное значеніе. Если департаментъ въ отсутствіи министра постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, то онъ обязанъ увѣдомить его объ этомъ. Увѣдомленіе совершается или частнымъ образомъ, чрезъ статсъ-секретаря, или оффиціально, посредствомъ передачи журнала засѣданія, чрезъ государственнаго секретаря. Въ случаѣ согласія своего на измѣненія, сдѣланныя департаментомъ, министръ подписываетъ журналъ вмѣстѣ съ членами [4]). По соглашенію съ министромъ, дѣло можетъ быть даже вовсе возвращено ему, и притомъ съ двоякимъ послѣдствіемъ: а) или въ качествѣ несостоявшагося (non avenu), или б) для дополненія его новыми справками [5]). Въ случаѣ несогласія министра съ заключеніемъ департамента, ему предоставляется, въ теченіе недѣли, представить особое мнѣніе. Получивъ мнѣніе министра, департаментъ обязанъ снова разсмотрѣть дѣло. Результатомъ пересмотра можетъ быть перемѣна журнала, если департаментъ согласится съ мнѣніемъ министра. Въ противномъ случаѣ мнѣніе министра,—смотря по обширности его,—или вносится въ журналъ, или прилагается къ нему [6]).

Такимъ образомъ, роль департаментовъ напоминаетъ какъ бы роль постоянныхъ коммиссій при законодательныхъ установленіяхъ, обязанныхъ, на основаніи ближайшаго знакомства съ дѣломъ, представить свое заключеніе всему собранію. Поэтому, мнѣніе департамента должно быть провѣрено общимъ собраніемъ, для котораго оно служитъ только исходною точкою преній.

Но этотъ принципъ ограничивается двумя исключеніями: а) нѣкоторыя дѣла восходятъ изъ департамента на Высочайшее усмотрѣніе мимо общаго собранія; б) нѣкоторыя дѣла разрѣшаются собствен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 29, 52 и 53.

[2]) Тамъ же, ст. 32, 34.

[3]) Тамъ же, ст. 33, 35 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 45, 46.

[5]) Тамъ же, ст. 50, п. 2.

[6]) Тамъ же, ст. 46, 47.

ною властью департамента окончательно, слѣдовательпо, безъ Высочайшаго утвержденія.

а) Постановленія департаментовъ, заключающія въ себѣ только изъясненіе смысла существующихъ законовъ, представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Такимъ образомъ, возникаетъ весьма обширный родъ дѣлъ, изъятый изъ вѣдомства общаго собранія [1]). Но правило это не примѣняется: α) къ дѣламъ, по которымъ въ департаментѣ произойдетъ разногласіе; β) къ дѣламъ, поступившимъ изъ сената, если постановленіемъ департамента отмѣняется рѣшеніе сената или мнѣніе большинства общаго его собранія; γ) къ дѣламъ, по которымъ мнѣніе министра расходится съ заключеніемъ департамента [2]).

б) Собственною властью департамента разрѣшаются слѣдующія дѣла: α) о возвращеніи министру, по соглашенію съ нимъ, его представленій; β) о сообщеніи дѣламъ, независимо отъ разрѣшенія ихъ по существу, законнаго направленія; γ) дѣла, присылаемыя въ совѣтъ только для свѣдѣнія [3]).

По каждому дѣлу, разсмотрѣнному въ департаментѣ, составляется особый журналъ. Онъ содержитъ въ себѣ какъ общее мнѣніе, принятое департаментомъ, такъ и особыя мнѣнія несогласившихся съ большинствомъ членовъ [4]).

3. Правила о засѣданіяхъ въ общихъ собраніяхъ касаются: а) размѣщенія присутствующихъ; б) порядка слушанія дѣла и разсужденій; в) постановленій заключеній.

а) Лица, присутствующія въ общихъ собраніяхъ, размѣщаются слѣдующимъ образомъ. Предсѣдатель занимаетъ мѣсто посрединѣ; по правую сторону занимаютъ мѣсто присутствующіе въ совѣтѣ члены императорской фамиліи, за ними—предсѣдатель комитета министровъ и министры; по лѣвую — предсѣдатели департаментовъ и члены государственнаго совѣта по старшинству. Посрединѣ залы находится столъ государственнаго секретаря. Особые столы предоставляются статсъ-секретарю департамента, по которому доклады-

---

[1]) Тамъ же, ст. 48.

[2]) Тамъ же, ст. 49.

[3]) Тамъ же, ст. 50.

[4]) Тамъ же, ст. 40—43. По ст. 41, въ журналѣ должны быть означены: „1) содержаніе дѣла; 2) главные предметы разсужденія; 3) причины, уваженныя департаментомъ, и 4) заключеніе“. Послѣднее должно быть редактировано такъ, чтобы оно соотвѣтствовало формѣ закона. Поэтому ст. 43 гласитъ: „Заключеніе въ журналѣ излагается такъ же точно, какъ оно должно перейти потомъ въ окончательное исполненіе“.

ваются дѣла, докладчику (помощнику статсъ-секретаря) и управляющему отдѣленіемъ дѣлъ государственнаго секретаря [1]).

б) Назначеніе дѣлъ къ слушанію, открытіе и закрытіе засѣданій, руководство преніями зависятъ отъ предсѣдателя [2]).

Докладъ дѣлъ предоставляется статсъ-секретарямъ или ихъ помощникамъ. Онъ состоитъ въ чтеніи журналовъ департамента, состоявшихся по данному дѣлу [3]). Слѣдовательно, по общему правилу, члены собранія, не присутствующіе въ департаментахъ, ознакомляются съ существомъ дѣла только изъ департаментскаго журнала.

Другія вспомогательныя средства, допускаемыя закономъ, довольно скудны. Такъ, во-первыхъ, ознакомленіе съ дѣлами, поступающими изъ сената, совершается чрезъ разсылку членамъ печатныхъ записокъ, при которыхъ эти дѣла препровождаются въ совѣтъ [4]). Означенныя записки сообщаются членамъ послѣ того, какъ дѣла назначены къ слушанію. Затѣмъ, предсѣдатель совѣта можетъ, если найдетъ это нужнымъ, напечатать и разослать членамъ совѣта проекты новыхъ законовъ, если они α) особенно важны и сложны, и β) если они не требуютъ особенной тайны [5]). Ознакомленіе съ дѣлами въ подлинникѣ обставлено разными ограничительными условіями. Члены могутъ требовать ихъ для прочтенія, но не иначе какъ въ самомъ совѣтѣ. Сообщеніе дѣлъ внѣ совѣта строго воспрещается; оно можетъ имѣть мѣсто только по особенному Высочайшему дозволенію [6]). Наконецъ, свѣдѣнія, заключающіяся въ департаментскихъ журналахъ, восполняются объясненіями предсѣдателя или государственнаго секретаря [7]). Только въ случаяхъ особенно важныхъ предсѣдателю дается право отложить сужденіе дѣла до слѣдующаго засѣданія, чтобы дать членамъ возможность ближе ознакомиться съ дѣломъ [8]).

По прочтеніи доклада и послѣ постановки вопросовъ предсѣдателемъ, начинаются пренія [9]). По смыслу ст. 71 законъ не допускаетъ въ общемъ собраніи такъ называемыхъ общихъ преній, касающихся предложеннаго предмета во всемъ его объемѣ и въ его прин-

---

1) Тамъ же, ст. 21.
2) Тамъ же, ст. 54.
3) Тамъ же, ст. 65 и 66.
4) Тамъ же, ст. 55.
5) Тамъ же, ib.
6) Тамъ же, ст. 96.
7) Тамъ же, ст. 68, 70.
8) Тамъ же, ст. 78.
9) Тамъ же, ст. 71.

ципѣ. Именно, означенная статья гласитъ: „послѣ сего начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ, къ разрѣшенію подлежащихъ“. Конечно, вопросы, поставленные предсѣдателемъ, могутъ имѣть и общее значеніе, но опредѣленія самаго закона весьма недостаточны.

Слово предоставляется членамъ предсѣдателемъ; если нѣсколько лицъ одновременно заявили желаніе высказать свое мнѣніе, первенство принадлежитъ старшему по чину [1]). При изложеніи членами ихъ мнѣній соблюдается слѣдующій порядокъ. Всѣ разсужденія обращаются къ лицу предсѣдателя. Члены излагаютъ свои мнѣнія стоя [2]). Каждый изъ нихъ пользуется полною свободой мнѣній, съ тѣмъ, чтобы онъ не удалялся отъ вопроса [3]). Дисциплинарная власть принадлежитъ предсѣдателю. Въ случаѣ отступленій отъ вопроса онъ напоминаетъ объ этомъ; при вторичномъ отступленіи онъ „прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему“ [4]). Постановленіе это весьма неясно. Можетъ ли предсѣдатель „прекратить разсужденіе и перейти къ предмету послѣдующему“, когда одинъ членъ уклонится отъ вопроса? Не значитъ ли это лишить другихъ членовъ возможности высказаться по тому же вопросу? Или означенное постановленіе имѣетъ тотъ смыслъ, что членъ, позволившій себѣ отступленіе, лишается слова? Это требовало бы болѣе точныхъ опредѣленій.

Засѣданія не только департаментовъ, но и общихъ собраній не публичны. На лицъ, служащихъ въ совѣтѣ, распространяется обязанность строгаго храненія служебной тайны [5]).

По окончаніи преній предсѣдатель приступаетъ къ окончательному голосованію. Въ случаѣ различія мнѣній голоса собираются по печатному списку членовъ [6]). Помощникъ статсъ-секретаря отмѣчаетъ противъ имени каждаго поданное имъ мнѣніе. Если въ совѣтѣ не произошло разногласія, то заключеніе его вносится въ журналъ, при чемъ оно „излагается такъ же точно, какъ оно должно перейти потомъ въ окончательное исполненіе“ [7]). Въ случаѣ разногласія соблюдаются особыя правила. Вообще въ журналъ вносятся только два мнѣнія—большинства и меньшинства [8]). Особыя мнѣнія, несоглас-

---

[1]) Тамъ же, ст. 72 и 75.
[2]) Тамъ же, ст. 73 и 74.
[3]) Тамъ же, ст. 88.
[4]) Тамъ же, ст. 76.
[5]) Тамъ же, ст. 95, 170.
[6]) Тамъ же, ст. 77 и 79.
[7]) Тамъ же, ст. 85.
[8]) Тамъ же, ст. 80, п. 1.

ныя ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ, должны быть письменныя и присылаются на имя государственнаго секретаря, въ теченіе недѣли [1]). Они прочитываются послѣ проекта журнала, къ которому они относятся, но прежде его подписанія. Совѣту предоставляется право, по выслушаніи этихъ мнѣній, приступить къ новому сужденію и измѣнить прежній журналъ [2]). При отказѣ совѣта обсудить вновь дѣло, каждому члену предоставляется, не стѣсняясь прежнимъ мнѣніемъ, присоединиться къ особому мнѣнію, что̀ и обозначается въ журналѣ [3]). Журналы засѣданій подписываются предсѣдателемъ и всѣми членами не иначе, какъ въ совѣтѣ. Разсылка журналовъ для подписи по домамъ безусловно запрещена [4]).

4. Мнѣнія государственнаго совѣта, какъ установленія совѣщательнаго, получаютъ обязательную силу только послѣ Высочайшаго утвержденія [5]). Исключенія изъ этого правила установлены ст. 48 и 50 въ пользу департаментовъ (см. выше, стр. 233).

Всѣ дѣла, разсмотрѣнныя въ совѣтѣ, представляются Государю въ меморіяхъ, т.-е. въ краткихъ отчетахъ о засѣданіяхъ общаго собранія [6]). Это нововведеніе сдѣлано учрежденіемъ 1842 г. По учрежденію 1810 г. дѣла, рѣшаемыя въ совѣтѣ, представлялись на Высочайшее усмотрѣніе въ подлинныхъ журналахъ для ближайшаго ознакомленія государя съ содержаніемъ преній.

Меморія подносится Государю за подписью предсѣдателя и государственнаго секретаря [7]). Отвѣтственность за точное составленіе меморіи возлагается на послѣдняго. Къ меморіямъ прилагается и текстъ положеній и законовъ, разсмотрѣнныхъ въ совѣтѣ. Онѣ подписываются предсѣдателемъ совѣта [8]).

Высочайшее утвержденіе имѣетъ различныя формы, смотря по роду дѣлъ: одни изъ нихъ требуютъ утвержденія собственноручною подписью Государя; другія утверждаются словесно.

а) Собственноручнаго утвержденія требуютъ: 1) всѣ новые за-

---

[1]) Тамъ же, п. 4.

[2]) Тамъ же, п. 5—7.

[3]) Тамъ же, п. 8.

[4]) Тамъ же, ст. 83, 86.

[5]) Тамъ же, ст. 92.

[6]) Тамъ же, ст. 98, 99, 100 и слѣд. Меморіи общаго собранія составляются по каждому засѣданію отдѣльно (ст. 99). Меморіи департаментовъ „составляются по мѣрѣ окончанія въ нихъ дѣлъ, не подлежащихъ переносу въ общія собранія, и представляются на Высочайшее усмотрѣніе по мѣрѣ подписанія журналовъ“ (ст. 103).

[7]) Тамъ же, ст. 101, 104.

[8]) Тамъ же, ст. 105. При этомъ, въ каждомъ уставѣ, положеніи или отдѣльномъ узаконеніи должны быть означены статьи свода законовъ, подлежащія измѣненію или отмѣнѣ (ст. 106).

коны; 2) установленіе налоговъ и отмѣна ихъ; 3) новые постоянные штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ; 4) государственная роспись; 5) дѣла объ экспропріаціи [1]).

Законы излагаются въ соотвѣтствующей формѣ и подписываются Императоромъ [2]). Прочія дѣла, требующія собственноручнаго утвержденія Государя, излагаются въ формѣ мнѣній государственнаго совѣта и утверждаются надписью „быть по сему" [3]). Означенная форма утвержденія имѣетъ мѣсто, когда дѣло рѣшено въ совѣтѣ единогласно, и когда Императоръ соглашается съ означеннымъ мнѣніемъ. Въ случаѣ же разногласія исходъ можетъ быть различный: α) если Императоръ соглашается съ мнѣніемъ большинства, форма изложенія не отличается отъ вышеозначенной. β) Императоръ можетъ согласиться съ мнѣніемъ меньшинства, съ мнѣніемъ отдѣльныхъ членовъ, или постановить собственную резолюцію. Въ этомъ случаѣ исполненіе по дѣлу совершается именнымъ указомъ [4]).

б) Дѣла, не требующія письменнаго утвержденія Государя, исполняются по Высочайшимъ повелѣніямъ, объявленнымъ предсѣдателемъ государственнаго совѣта [5]). Словесная резолюція Императора излагается въ двоякой формѣ. Если императоръ утверждаетъ мнѣніе совѣта, постановленное единогласно или по большинству голосовъ, резолюція излагается въ слѣдующей формѣ: „его императорское величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или департаментѣ) государственнаго совѣта по дѣлу о томъ-то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить".

Резолюція подписывается предсѣдателемъ совѣта, скрѣпляется государственнымъ секретаремъ и статсъ-секретаремъ. Если Императоръ приметъ мнѣніе меньшинства или постановитъ собственную резолюцію, то такое Высочайшее повелѣніе излагается въ объявленномъ указѣ, по формѣ, соотвѣтствующей указамъ по подобнымъ же дѣламъ, требующимъ письменнаго утвержденія [6]).

II. Особенныя правила дѣлопроизводства установлены для разсмотрѣнія въ департаментѣ государственной экономіи государственной росписи, финансовыхъ смѣтъ министерствъ и представленій о сверхсмѣтныхъ кредитахъ.

Правила о порядкѣ составленія и разсмотрѣнія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ изданы въ 1862 г., 22 мая. Они во-

---

[1]) Тамъ же, ст. 93.
[2]) Тамъ же, ст. 107.
[3]) Тамъ же, ст. 109.
[4]) Тамъ же, ст. 111.
[5]) Тамъ же, ст. 94 и 112.
[6]) Тамъ же, ст. 113—115.

шли въ продолженіе къ своду законовъ 1863 г., въ качествѣ приложенія къ ст. 221 учрежденія министерствъ [1]).

Согласно этимъ правиламъ, государственная роспись есть исчисленіе всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Общая роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій [2]). Роспись разсматривается и утверждается законодательнымъ порядкомъ; на основаніи ея открываются всѣмъ вѣдомствамъ кредиты изъ министерства финансовъ. Сверхсмѣтные кредиты разсматриваются и утверждаются тѣмъ же порядкомъ. Исключенія установлены только на случай военныхъ и политическихъ обстоятельствъ, требующихъ особенной быстроты и тайны. Въ этихъ случаяхъ сверхсмѣтные кредиты могутъ быть испрашиваемы прямыми всеподданнѣйшими докладами генералъ-адмирала и министровъ военнаго и иностранныхъ дѣлъ [3]).

Такъ какъ роспись составляется изъ частныхъ смѣтъ министерствъ, то каждое изъ нихъ обязано составить свою смѣту, по установленной формѣ [4]), и представить ее не позже 1-го сентября каждаго года [5]). Смѣты, въ печатныхъ экземплярахъ, препровождаются одновременно въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и въ государственный совѣтъ [6]).

Государственный совѣтъ открываетъ свои дѣйствія послѣ того, какъ министръ финансовъ, на основаніи частныхъ смѣтъ, составитъ общую роспись и представитъ ее съ замѣчаніями какъ своими, такъ и государственнаго контроля [7]).

Получивъ смѣты, министерство финансовъ провѣряетъ ихъ и затѣмъ составляетъ роспись, включивъ въ нее и свою смѣту [8]). На его обязанности лежитъ составленіе предположеній о сокращеніи расход-

---

[1]) Правила эти касаются не одного составленія и разсмотрѣнія смѣтъ, полное ихъ заглавіе есть: „правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій". Главныя начала этихъ правилъ воспроизведены и въ ст. 52 учр. госуд. сов., по прод. 1863 и 1864 гг. (ст. 51 по изд. 1886 г.), и вошли въ смѣтныя правила, изд. 1886 г.

[2]) Правила, ст. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 5, 6, 9, 51 и 57.

[4]) См. особое прил. къ ст. 16 смѣтныхъ правилъ.

[5]) Правила, ст. 17. Для министерства военнаго крайній срокъ представленія смѣты—15 октября, а для главн. управл. военно-учебныхъ заведеній 1-е октября. Тамъ же и прим.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 25.

[8]) Тамъ же, ст. 18.

ныхъ статей, если онѣ, по его мнѣнію, могутъ быть сокращены или если исполненіе ихъ можетъ быть отложено.

Въ томъ случаѣ, когда, несмотря на предположенное сокращеніе, расходы не покрываются доходами, министръ финансовъ изыскиваетъ источники для покрытія дефицита. Роспись и замѣчанія министерства финансовъ представляются государственному совѣту не позже 1-го ноября [1]). Къ тому же сроку представляетъ совѣту свои замѣчанія на смѣты [2]) и государственный контроль. Задача послѣдняго состоитъ въ провѣркѣ смѣтъ со стороны легальной и на основаніи дѣйствительнаго исполненія предшествовавшихъ смѣтъ [3]). Сверхъ замѣчаній своихъ государственный контроль представляетъ государственному совѣту составленный имъ общій отчетъ объ исполненіи финансовыхъ смѣтъ за обревизованный имъ смѣтный періодъ [4]).

Дѣятельность государственнаго совѣта по департаменту экономіи открывается разсмотрѣніемъ частныхъ смѣтъ, при чемъ въ засѣданіи департамента присутствуютъ тѣ министры, на смѣты которыхъ послѣдовали замѣчанія [5]). Если при разсмотрѣніи смѣты возникнутъ вопросы, относящіеся до государственнаго кредита, то департаментъ экономіи, съ Высочайшаго разрѣшенія, соединяется съ комитетомъ финансовъ [6]). По разсмотрѣніи замѣчаній на частныя смѣты департаментъ приступаетъ къ общему разсмотрѣнію росписи и государственно-хозяйственныхъ предположеній министра финансовъ. При этомъ онъ „обсуждаетъ степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ,... въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами“ [7]).

Заключеніе департамента экономіи вносится въ общее собраніе и представляется на Высочайшее утвержденіе общимъ порядкомъ. Утвержденныя роспись и смѣты обнародываются министромъ финансовъ во всеобщее свѣдѣніе.

Онѣ, какъ сказано выше, имѣютъ силу закона на все продолженіе смѣтнаго года. Согласно этому и кредиты открываются мини-

---

[1]) Тамъ же, ст. 19—21.

[2]) Въ томъ числѣ и на смѣту министерства финансовъ.

[3]) Тамъ же, ст. 22.

[4]) Тамъ же, ст. 24.

[5]) Тамъ же, ст. 25. Въ виду этого порядка, примѣчаніе 1 къ ст. 24 постановляетъ слѣдующее: „Для того, чтобы департаментъ экономіи... могъ заблаговременно приступить къ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ могутъ представлять свои замѣчанія по финансовымъ смѣтамъ отдѣльно по мѣрѣ ихъ разсмотрѣнія, не ожидая внесенія въ государственный совѣтъ государственной росписи и общаго по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчета“.

[6]) Тамъ же, ст. 25, примѣч.

[7]) Тамъ же, ст. 26.

стерствамъ только на годъ, т.-е. съ 1-го января по 31-е декабря каждаго года. По прошествіи этого срока кредитъ уничтожается и суммы, оставшіяся неизрасходованными, составляютъ принадлежность государственнаго казначейства. Впрочемъ, для нѣкоторыхъ операцій назначаются особые льготные сроки; но крайнимъ предѣломъ дѣйствія льготнаго срока для всѣхъ вѣдомствъ назначается 30-е іюня, а для министерства военнаго—31-е іюля года, слѣдующаго за смѣтнымъ [1]).

Изъятіе изъ общаго правила, по которому основаніемъ для кредитовъ всѣхъ вѣдомствъ являются роспись и смѣты, утвержденныя указаннымъ выше порядкомъ, составляютъ сверхсмѣтные кредиты. Правила 1862 года знаютъ два рода сверхсмѣтныхъ кредитовъ: дополнительные и экстраординарные. Дополнительные кредиты касаются предметовъ, вошедшихъ въ смѣту; экстраординарные касаются предметовъ, не поименованныхъ въ смѣтѣ. Поэтому, для испрошенія экстраординарнаго кредита требуются два условія: 1) чтобы расходъ этотъ не могъ быть предусмотрѣнъ при составленіи и утвержденіи смѣты; 2) чтобы расходъ, по важности предмета, не могъ быть отложенъ до будущей смѣты. Кредиты сверхсмѣтные испрашиваются тѣмъ же порядкомъ, какъ и смѣтные, т.-е. по предварительномъ сношеніи съ министромъ финансовъ, чрезъ государственный совѣтъ [2]). Отступленіе отъ общаго правила состоитъ въ томъ, что заключенія департамента экономіи по дѣламъ этого рода поступаютъ на Высочайшее утвержденіе непосредственно, минуя общее собраніе [3]).

Приложенія о спеціальныхъ средствахъ управленій, доставляемыя при смѣтахъ, разсматриваются исключительно съ формальной стороны, именно: а) чтобы эти средства были распредѣляемы на тѣ предметы, для которыхъ они были назначены, и б) чтобы распредѣленіе это совершалось по установленнымъ правиламъ.

Сверхъ представленій о дополнительныхъ и сверхштатныхъ кредитахъ, министры входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіями и объ авансовыхъ кредитахъ на счетъ смѣты будущаго года. Но въ этихъ представленіяхъ указывается только предметъ аванса и подраздѣленіе смѣты, къ коей онъ относится, но безъ требуемыхъ общими правилами о смѣтахъ данныхъ для опредѣленія цифры кредита.

---

[1]) Тамъ же, ст. 9, 28, 29, 34—39.
[2]) Тамъ же, ст. 51.
[3]) Учр. гос. сов., ст. 48.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Комитетъ и Совѣтъ министровъ.

§ 102. „Дѣла, къ высшему государственному управленію относящіяся, разсматриваются: или въ совѣтѣ министровъ, въ присутствіи Е. И. В., или въ комитетѣ министровъ“. Въ этихъ двухъ установленіяхъ: комитетѣ министровъ и совѣтѣ министровъ сосредоточивается, по закону, разсмотрѣніе высшихъ исполнительныхъ дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему разрѣшенію. Каждое изъ нихъ имѣетъ свою компетенцію и организацію, которыя намъ и предстоитъ разсмотрѣть.

1. Комитетъ Министровъ.

§ 103. Исторія и современное значеніе комитета министровъ находятся въ тѣсной связи съ учрежденіемъ министерствъ. Первоначально онъ былъ нѣкоторымъ дополненіемъ къ этимъ установленіямъ; только впослѣдствіи онъ получилъ силу особаго установленія, не теряя, впрочемъ, своей связи съ учрежденіемъ министерствъ.

Въ первомъ учрежденіи министерствъ, 1802 г., о комитетѣ упоминается вскользь, въ ст. XV манифеста. Въ силу этой статьи, всѣ министры суть члены совѣта и присутствуютъ въ сенатѣ. Подъ именемъ совѣта въ данномъ случаѣ разумѣется непремѣнный совѣтъ, впослѣдствіи получившій названіе государственнаго [1]). Опредѣляя отношеніе министровъ къ совѣту, ст. XV постановляетъ: 1) что совѣтъ приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ не иначе, какъ въ присутствіи, по крайней мѣрѣ, пяти министровъ [2]); 2) что въ совѣтѣ разсматриваются дѣла особенной важности [3]), дѣла же обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ.

Отсюда видно, что законодатель желалъ сдѣлать изъ комитета нѣкоторое подобіе тѣснѣйшаго собранія государственнаго совѣта; министры, какъ ближайшіе совѣтники короны, обсуждали бы въ немъ всѣ дѣла, не требующія, по особой важности своей, полнаго (in pleno) собранія совѣта. Установилось ли практически значеніе комитета въ этомъ смыслѣ? Лучшій знатокъ государственныхъ уста-

---

[1]) См. выше, § 95.

[2]) Всѣхъ министровъ было 8.

[3]) Для разсмотрѣнія ихъ онъ долженъ былъ собираться разъ въ недѣлю.

новленій того времени, гр. Сперанскій [1]), упоминаетъ о комитетѣ не въ связи съ совѣтомъ, а по поводу различныхъ способовъ доклада министровъ государю. „Докладъ министровъ", говоритъ онъ, „былъ двоякій: отдѣльный и совокупный. Для отдѣльнаго опредѣлены были особенные дни и часы. Совокупный докладъ производился въ общемъ собраніи министровъ въ присутствіи государя, что̀ и называлось комитетомъ. Слѣдовательно, сей комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе—онъ былъ только образъ доклада" [2]).

Это свидѣтельство Сперанскаго показываетъ, что практическое значеніе комитета устанавливалось не подъ вліяніемъ ст. XV учр. мин., разсматривавшей комитетъ какъ особую форму собранія совѣта, а подъ вліяніемъ ст. X и XI, гдѣ указывается порядокъ доклада министровъ государю, по дѣламъ, превышающимъ ихъ власть или возбуждающимъ въ нихъ сомнѣніе. Облекая министра правомъ непосредственнаго доклада государю, законъ 1802 г. обязываетъ его предлагать такой докладъ на предварительное соображеніе прочимъ министрамъ. „Въ случаѣ нарушенія сего порядка, всякій министръ имѣетъ право сдѣлать государю о томъ представленіе".

Но во времена, предшествовавшія окончательному образованію министерствъ и государственнаго совѣта, ни одно установленіе не имѣло строго опредѣленнаго характера. Отъ 1805 и 1808 года до насъ дошли узаконенія, въ которыхъ комитетъ разсматривается не только какъ „образъ доклада". Но не должно забывать, что всѣ эти указы, опредѣлявшіе порядокъ производства дѣлъ въ комитетѣ и степень его власти, были издаваемы въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, именно по случаю отъѣзда государя изъ Россіи, въ 1805 г. на войну [3]), а въ 1808—въ Эрфуртъ [4]).

Правила 1805 года [5]), независимо отъ случайныхъ и временныхъ постановленій, въ нихъ заключающихся, представляютъ особенный интересъ потому, что законодатель сгруппировалъ въ нихъ поста-

---

[1]) См. его записку „О государственныхъ установленіяхъ", напечат. въ *Архивѣ ист. и практ. свѣдѣній* г. Калачова, книга 3, стр. 15—49.

[2]) Тамъ же, стр. 42. Д. П. Трощинскій, въ своей запискѣ о министерствахъ, слѣдующимъ образомъ рисуетъ отношеніе совѣта къ комитету въ 1803 г.: „Государственный совѣтъ, не имѣвшій ни обязанностей, ни опредѣленной власти, и въ которомъ министры были необходимыми членами; комитетъ, составленный единственно изъ министровъ, собиравшихся весьма рѣдко". *Сборникъ Русск. Ист. Общества*, т. III, стр. 42.

[3]) Кончившуюся знаменитою битвою подъ Аустерлицемъ (2 декабря 1805 г.).

[4]) На знаменитый съѣздъ государей, для свиданія съ Наполеономъ I (27 сен. 1808 г.).

[5]) П. С. З. № 21896.

новленія, уже выработанныя практикой. Это видно изъ вступительныхъ словъ „правилъ“: „Е. И. В.“, сказано здѣсь, „по случаю отбытія изъ С.-Петербурга, желая, чтобы при трактованіи дѣлъ въ комитетѣ министровъ сохраненъ былъ тотъ же порядокъ, который наблюдается во время Высочайшаго присутствія, повелѣть соизволилъ доставить гг. министрамъ для должнаго исполненія слѣдующія правила“, и т. д.

Компетенція комитета опредѣлена слѣдующимъ образомъ. Въ него поступаютъ дѣла: 1) по которымъ министръ обязанъ подносить Е. В. всеподданнѣйшіе доклады; 2) изъ текущихъ—тѣ, которыя угодно будетъ Государю Императору особымъ повелѣніемъ къ тому назначить; 3) которыя министръ, для разрѣшенія собственныхъ своихъ сомнѣній, сочтетъ за нужное туда представить [1]).

Разрѣшалась ли вся эта совокупность дѣлъ единственно верховною властью, при чемъ комитетъ имѣетъ только голосъ совѣщательный? Нуждались ли въ Высочайшемъ разрѣшеніи дѣла, названныя въ п. 3 ст. 5? На это правила не даютъ положительнаго отвѣта. Ст. 8 уполномочиваетъ комитетъ министровъ на время отсутствія государя и въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства—разрѣшать своею властью и такія дѣла, которыя „зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія“. Слѣдовательно, были и дѣла, разрѣшаемыя собственною властью комитета. Къ числу ихъ, вѣроятно, относились и дѣла, названныя въ п. 3 ст. 5.

Изъ правилъ 1805 г. видно, однако, что, по общему правилу, предварительному обсужденію комитета подлежали дѣла, требовавшія доклада государю. Этимъ подтверждено правило ст. XI манифеста 1802 года, что непосредственный докладъ министра по дѣламъ особой важности долженъ быть обсужденъ всѣми министрами. Затѣмъ прочія дѣла вносились въ комитетъ факультативно, или по Высочайшему повелѣнію, или по желанію министра. Комитетъ состоялъ изъ однихъ министровъ и ихъ товарищей [2]). При комитетѣ не состояло и особой канцеляріи; составленіе журналовъ засѣданія возлагалось на одного изъ товарищей министра [3]). Въ комитетѣ не было особаго предсѣдателя. Въ тѣхъ случаяхъ, когда засѣданіе комитета происходило въ Высочайшемъ присутствіи, предсѣдательствованіе принадлежало государю. Внѣ Высочайшаго присутствія, члены комитета, начиная съ старшаго, предсѣдательствовали поочередно, каждый въ теченіе четырехъ засѣданій [4]).

[1]) Тамъ же, ст. 5.
[2]) Тамъ же, ст. 15.
[3]) Тамъ же, ст. 11.
[4]) Тамъ же, ст. 4.

Правила, данныя комитету въ 1808 году, въ существѣ напоминали предыдущія, но представляли и нѣкоторыя уклоненія. Компетенція комитета, какъ ее опредѣляла ст. 5 правилъ 1805 г., осталась та же, за исключеніемъ пункта 2, измѣненнаго въ томъ смыслѣ, что министры обязаны были обращаться въ комитетъ по всѣмъ текущимъ дѣламъ, требующимъ Высочайшей резолюціи [1]). Затѣмъ комитету поручены были въ особенности нѣкоторые предметы управленія, одни на время отсутствія Государя, другіе постоянно [2]). Составъ комитета также измѣнился. Онъ составленъ былъ изъ однихъ министровъ; товарищи ихъ заступали ихъ мѣсто въ отсутствіе министра [3]). Для составленія журналовъ назначенъ особый чиновникъ [4]). Въ ноябрѣ 1808 г. означенныя правила, уже послѣ возвращенія Государя изъ-за границы, подтверждены, съ нѣкоторыми измѣненіями и за исключеніемъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію комитета только въ отсутствіе Государя [5]).

Съ изданіемъ новаго учрежденія министерствъ въ 1810 году [6]) значеніе комитета должно было измѣниться, вмѣстѣ съ измѣненіемъ порядка доклада министровъ. Авторъ учрежденія министерствъ, Сперанскій, излагая существо сдѣланныхъ имъ перемѣнъ, говоритъ о докладѣ слѣдующее: „обращено особенное вниманіе на то, чтобы всѣ доклады отъ министровъ Государю восходили не иначе, какъ чрезъ правительствующій сенатъ. Изъ сего изъяты одни токмо случаи чрезвычайные и рѣдкіе“ [7]).

Это стремленіе вытекало, во-первыхъ, изъ общаго воззрѣнія на министерства. Изъ двухъ главныхъ началъ, положенныхъ въ основаніе учрежденія 1810 г., второе гласитъ: „министерство считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министерства суть составныя части“ [8]). Затѣмъ, съ учрежденіемъ государственнаго

[1]) П. С. З. № 23262 (31 августа), ст. 9. Къ этимъ дѣламъ отнесена и „выдача паспортовъ на въѣздъ въ Россію и выѣздъ за границу“.

[2]) Къ послѣднимъ отнесены мѣры къ предотвращенію недостатка и дороговизны на припасы. Тамъ же, ст. 21. Кромѣ того, указъ 11 ноября 1808 г. (№ 23352), продолжавшій силу указа 31 августа, отмѣняетъ ст. 4 (16, 17, 18 и 19), которыми вѣдѣнію комитета временно были поручены разные предметы внутренняго управленія. Къ сожалѣнію, мы не знаемъ, въ чемъ состояли эти предметы, такъ какъ въ выпискѣ изъ указа 31 августа означенныя статьи не приведены.

[3]) Тамъ же, ст. 3.

[4]) Тамъ же, ст. 8.

[5]) П. С. З. № 23352, ср. примѣч.

[6]) Учрежденіе мин., 1810 г., получило силу закона въ 1811 и помѣщено въ П. С. З. подъ этимъ годомъ, № 24686.

[7]) См. назв. записку, стр. 45.

[8]) Тамъ же, стр. 44. Первое „начало“ состояло въ слѣдующемъ: „принявъ

совѣта, части законодательная и исполнительная были раздѣлены точнѣе, и отношенія министерствъ къ властямъ законодательной и высшей исполнительной опредѣлялись яснѣе. По части законодательной министры облечены правомъ инициативы, и государственный совѣтъ сдѣланъ средоточіемъ всѣхъ ихъ представленій [1]). Дѣла исполнительныя раздѣлены на два порядка: одни, превышающія степень власти, данной министру, но могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ; другія, гдѣ „законы и учрежденія недостаточны" или гдѣ, въ силу самыхъ законовъ, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [2]). И тѣ и другія дѣла одинаково представляются министрами сенату [3]); первыя разрѣшаются его собственною властью [4]); вторыя чрезъ сенатъ представляются на Высочайшее разрѣшеніе [5]). Исключеніе установлено только для дѣлъ чрезвычайныхъ и требующихъ особенной тайны [6]).

При такихъ условіяхъ комитетъ потерялъ всякій смыслъ; его предположено было вовсе уничтожить [7]). Но послѣ ссылки Сперанскаго практика взяла верхъ надъ законоположеніемъ. Сперанскій, указывая на всеобщую перестройку высшаго управленія, начатую послѣ 1811 г., говоритъ о фактическомъ значеніи, пріобрѣтенномъ комитетомъ, хотя никакой законъ не опредѣлялъ его роли. „Комитетъ", говоритъ онъ, „въ сіе время содѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя, и большія, и судебныя, и правительственныя, рѣшались по голосамъ и голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ" [8]).

основаніемъ главную мысль императрицы Екатерины II, не допускать между губернскимъ управленіемъ и сенатомъ никакихъ среднихъ установленій яко безполезныхъ и единству управленія противныхъ".

[1]) Учрежд. мин. (П. С. З. № 24686), §§ 220 и 221.

[2]) Тамъ же, §§ 229—232.

[3]) Тамъ же, § 233. „Отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ правительствующему сенату: 1) по дѣламъ исполнительнымъ, общимъ и 2) по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія".

[4]) Тамъ же, § 234.

[5]) Тамъ же, §§ 235 и 236.

[6]) Тамъ же, § 237.

[7]) См. назв. записку Сперанскаго, стр. 45.

[8]) Тамъ же. Впрочемъ, Сперанскій не совсѣмъ правъ. Онъ могъ говорить о неопредѣленности комитетскаго учрежденія, но гласность его, въ то время какъ Сперанскій писалъ свою записку (1826 или 1827 г.), не подлежала сомнѣнію. Комитетъ получилъ, какъ увидимъ сейчасъ, особое учрежденіе въ 1812 г., и оно, съ извѣстными измѣненіями, обратилось въ постоянное.

Этимъ объясняются многiе недостатки въ управленiи, вызвавшiе жалобы Сперанскаго, гр. Мордвинова и другихъ [1]).

§ 104. Такимъ образомъ, въ началѣ своемъ комитетъ имѣлъ характеръ чрезвычайнаго установленiя. Учрежденiе министерствъ застало его въ колеблющемся состоянiи. Новымъ толчкомъ къ дальнѣйшему его развитiю былъ указъ 1812 года „объ учрежденiи комитета министровъ, съ особою властью, по случаю Высочайшаго отбытiя изъ столицы" [2]). Въ правилахъ, данныхъ этому комитету, мы находимъ уже основныя черты нынѣ дѣйствующаго положенiя [3]). Конечно, чрезвычайныя полномочiя, данныя ему по случаю европейской войны, утратились, но главныя основанiя его организацiи сохранились до настоящаго времени. Комитету данъ особый предсѣдатель [4]); въ составъ его введены, кромѣ министровъ, предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта [5]), учрежденъ особый управляющiй дѣлами [6]). Родъ дѣлъ, вносимыхъ въ комитетъ, опредѣленъ приблизительно такъ же, какъ и теперь [7]). Сила положенiя 1812 года подтверждена указами 1814 и 1816 годовъ [8]). Съ тѣхъ поръ компетенцiя комитета расширилась отдѣльными узаконенiями, которыми въ особенности богато начало царствованiя императора Николая I. Но далеко не всѣ они опубликованы и многiя не вошли въ полное

---

[1]) См. г. Иконникова *Графъ Мордвиновъ*, стр. 544. Мнѣнiе Мордвинова „О коллегiальномъ и министерскомъ управленiи въ Россiи" было представлено императору Николаю I въ 1827 г. (1 iюня). Оно напечатано въ *Чтенiяхъ Моск. Общ. исторiи и древн.*, 1864 г., т. III, смѣсь, стр. 154—160. Около того же времени явился „Проектъ системы гражданскаго управленiя", извлеченiя изъ котораго напечатаны въ *Архивѣ ист. и пр. свѣд.* г. Калачова, кн. 3, стр. 50 и слѣд. Здѣсь говорится, между прочимъ, слѣдующее: „въ комитетѣ гг. министровъ допущено большое смѣшенiе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различiя; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Дѣлопроизводитель, не облеченный ни правами ни отвѣтственностью, по заведенному порядку, докладываетъ присутствiю одностороннiя представленiя министровъ, генералъ-губернаторовъ и отдѣльныхъ начальствъ, безъ справокъ, безъ подведенiя приличныхъ законовъ; часто дѣла судныя или распорядительныя, еще производящiяся въ нижнихъ или среднихъ мѣстахъ, по жалобамъ сторонъ, поступали въ комитетъ гг. министровъ и получали тамъ окончательныя рѣшенiя".

[2]) П. С. З. № 25043, указъ 20 марта 1812 г.

[3]) Тамъ же, № 25044, указъ отъ того же числа.

[4]) Тамъ же, § 1. Первымъ предсѣдателемъ комитета былъ графъ Салтыковъ.

[5]) Тамъ же.

[6]) Тамъ же, §§ 12, 31.

[7]) Тамъ же, §§ 6 и 7. Мы не упоминаемъ здѣсь о чрезвычайныхъ правахъ комитета, данныхъ ему временно.

[8]) П. С. З. №№ 25620 и 26356.

собраніе законовъ, какъ въ первое, такъ и во второе. Даже такое важное постановленіе, касающееся состава комитета, именно о назначеніи въ него, сверхъ лицъ, засѣдающихъ въ немъ ex officio, и лицъ постороннихъ, не находится въ собраніи законовъ [1]). То же должно сказать и о статьѣ, опредѣляющей степень власти комитета [2]).

Во всякомъ случаѣ, рядомъ какъ обнародованныхъ, такъ и необнародованныхъ узаконеній ему создано было особое положеніе въ ряду государственныхъ установленій. Сообразно этому, измѣнилась и редакція § 233 учрежденія министерствъ 1811 года, соотвѣтствующаго ст. 210 общаго нак. мин. по изд. 1857 г. По § 233, какъ сказано выше, представленія министровъ по дѣламъ исполнительнымъ, какъ общимъ, такъ и требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, одинаково поступаютъ въ сенатъ. По ст. 209 и 210 дѣйствующаго учрежденія проводится различіе между дѣлами, представляемыми въ сенатъ, и другими, подвѣдомственными комитету. Легальнымъ основаніемъ къ этому различію, кромѣ приведенныхъ выше узаконеній, явились: 1) именной указъ 3-го мая 1829 г., данный министру внутреннихъ дѣлъ [3]), гдѣ были исчислены: а) дѣла, представляемыя министромъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе [4]); б) дѣла, поступающія на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ комитетъ министровъ [5]), и в) дѣла, предоставленныя непосредственному разрѣшенію министра [6]); 2) указъ 6-го мая 1831 г., данный комитету министровъ, которымъ сокращалось количество дѣлъ, производившихся въ комитетѣ, съ предоставленіемъ бо̀льшей самостоятельности министерствамъ [7]). Въ связи съ этимъ указомъ находится рядъ другихъ данныхъ отдѣльнымъ министрамъ, гдѣ исчислены дѣла, предоставленныя ихъ непосредственному разрѣшенію [8]). Этими указами компетенція комитета опредѣлялась, такъ сказать, отрицательно. Впрочемъ, § 233 бывшаго учрежденія министерствъ никогда не былъ отмѣненъ прямо [9]).

---

[1]) См. ссылки подъ ст. 4 учр. сов. и ком. министровъ.

[2]) См. ссылку подъ ст. 47 того же учрежд.

[3]) 2-ое П. С. З. № 2857. Указъ изданъ съ цѣлью уменьшенія количества дѣлъ, представляемыхъ на Высочайшее разрѣшеніе.

[4]) Тамъ же, таблица I.

[5]) Тамъ же, таблица II.

[6]) Тамъ же, таблица III.

[7]) 2-е П. С. З. № 4537.

[8]) Тамъ же, №№ 4538—4544.

[9]) Замѣчательно, что редакція ст. 210 учр. мин. ограничилась ссылкою на § 233 прежняго учрежденія, гдѣ сказано совершенно не то.

§ 105. Приведенными историческими указаніями объясняется компетенція комитета. Мы разсмотримъ здѣсь: 1) кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ комитету, и 2) степень предоставленной ему власти.

Кругъ дѣлъ, предоставленныхъ комитету, опредѣляется, по общему правилу, не родомъ ихъ (т.-е. не существомъ или содержаніемъ), а другими, чисто внѣшними мотивами, главнымъ образомъ, степенью власти, необходимою для ихъ разрѣшенія [1]). Отсюда слѣдуетъ, что прежде всего комитету министровъ предоставляются тѣ дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ степень власти, предоставленной каждому министру въ отдѣльности. Этого рода дѣла представляются въ комитетъ въ томъ случаѣ, если они не могутъ быть разрѣшены на основаніи законовъ сенатомъ и нуждаются въ усмотрѣніи верховной власти. Затѣмъ министры входятъ съ представленіями въ комитетъ о дѣлахъ, которыя или: а) возбуждаютъ въ нихъ сомнѣніе, или б) нуждаются въ соображеніи и содѣйствіи разныхъ вѣдомствъ [2]). Наконецъ, разсмотрѣніе извѣстныхъ дѣлъ можетъ быть предоставлено комитету особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [3]). Совокупность этихъ дѣлъ носитъ общее названіе дѣлъ текущихъ, такъ какъ, по роду своему, они производятся первоначально въ отдѣльныхъ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ.

Нѣкоторыя дѣла подлежатъ вѣдѣнію комитета по самому ихъ роду. Они являются какъ бы исключеніями изъ указаннаго выше общаго правила. Они носятъ названіе дѣлъ, въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію комитета. Сюда принадлежатъ:

1) „Дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію“ [4]).

2) Дѣла о воспрещеніи сообществъ.

3) Уставы акціонерныхъ компаній, если ими не испрашивается особыхъ привилегій [5]).

4) Представленія и предположенія министра путей сообщенія: а) по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ; б) о мѣрахъ, касающихся частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Вопросы по дѣламъ этого

---

[1]) Учр. мин., ст. 206 и 207.

[2]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 24, изд. 1886.

[3]) Тамъ же.

[4]) Тамъ же, ст. 26. Дѣла этого рода предоставлены вѣдѣнію комитета положеніемъ 5 іюля 1834 г. „О запасахъ для пособія въ продовольствіи“. 2-е П. С. З. № 7253, §§ 41 и 85. Конечно, Сводъ Законовъ значительно обобщилъ постановленія, заключающіяся въ этомъ положеніи.

[5]) Учр. сов. и ком. мин. и П. С. З. См. Высочайше утвержденное положеніе о компаніяхъ на акціяхъ, 6 декабря 1836 г.; 2-е П. С. З. № 9763, ст. 55.

рода, сопряженные съ расходами изъ государственнаго казначейства, передаются комитетомъ на разсмотрѣніе департамента государственной экономіи.

5) Постановленія центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя мин. пут. сообщ. признаетъ полезнымъ сдѣлать обще-обязательными.

6) Представленія министровъ о наградахъ за отличіе по службѣ или внѣ службы, за исключеніемъ представленій о наградахъ орденами за заслуги, опредѣленныя статутами орденовъ, и потому подлежащія разсмотрѣнію орденскихъ думъ и также представленій, докладываемыхъ непосредственно Государю.

7) Выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ какъ министровъ, такъ и сената.

8) Штаты временныхъ установленій, учреждаемыхъ на срокъ.

9) Дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министровъ.

10) Высшія административныя дѣла по расколу.

11) Предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества.

12) Представленія министра вн. дѣлъ объ уничтоженіи книгъ и №№ повременныхъ изданій, выходящихъ рѣже одного раза въ недѣлю, признанныхъ имъ особенно вредными.

13) Представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній.

14) Установленіе на каждое трехлѣтіе нормальной оцѣнки гуртового рогатаго скота для вознагражденія владѣльцевъ за убиваемый у нихъ зачумленный скотъ.

15) Дѣла объ употребленіи имуществъ и капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной цѣли казнѣ, земству, городу или иному обществу и учрежденію, если употребленіе пожертвованій на указанную цѣль, по измѣнившимся обстоятельствамъ, сдѣлается невозможнымъ.

16) Представленіе, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, о передачѣ въ постороннія вѣдомства или отводѣ учрежденіямъ и лицамъ казенныхъ строеній, земель, оброчныхъ статей, а также зданій, оказавшихся ненужными какому либо вѣдомству.

17) Поднесеніе на Высочайшее утвержденіе списка должностей по гражданской и общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва на дѣйствительную службу изъ запаса арміи и флота.

18) Представленія министровъ о пожертвованіяхъ частныхъ лицъ,

если эти пожертвованія, по своему размѣру или цѣли, заслуживаютъ Высочайшаго вниманія.

По вопросамъ, касающимся военной части, въ комитетъ вносятся только: 1) дѣла, по коимъ требуется соображенія или содѣйствія разныхъ вѣдомствъ; 2) дѣла, по коимъ предполагается измѣненіе правилъ или мѣръ, дѣйствующихъ по гражданскому управленію; 3) расписаніе о размѣрѣ вознагражденія за лошадей, требуемыхъ на основаніи правилъ о конской повинности въ случаѣ войны [1]).

Въ комитетъ поступаютъ также представленія финляндскаго генералъ-губернатора, по дѣламъ, имѣющимъ близкое отношеніе какъ къ Великому Княжеству, такъ и къ остальнымъ частямъ Имперіи [2]).

§ 106. Степень власти комитета опредѣляется существомъ этого установленія. Въ качествѣ совѣщательнаго установленія по дѣламъ исполнительнымъ, установленіемъ, оставшимся въ главныхъ чертахъ лишь дополненіемъ къ учрежденію министерствъ, комитетъ: 1) не имѣетъ иниціативы по дѣламъ, подлежащимъ его разсмотрѣнію; 2) его положенія не имѣютъ силы безъ Высочайшаго утвержденія; 3) онъ не имѣетъ подчиненныхъ ему исполнительныхъ органовъ.

1. Комитетъ не имѣетъ иниціативы въ разсмотрѣніи подлежащихъ ему дѣлъ. Не имѣя строго опредѣленной и приведенной въ систему компетенціи, онъ не можетъ потребовать къ своему разсмотрѣнію того или другого вопроса. Внесеніе дѣлъ на разсмотрѣніе комитета зависитъ: а) отъ усмотрѣнія министровъ по принадлежности, и б) отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Законъ, какъ мы видѣли, указываетъ съ точностью лишь нѣкоторыя дѣла, о которыхъ министры обязаны представлять комитету.

2. Положенія комитета не имѣютъ силы безъ Высочайшаго утвержденія [3]). Изъ этого общаго правила исключаются только нѣкоторыя дѣла [4]).

Въ прошлое царствованіе самостоятельному рѣшенію комитета предоставлены: α) представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній; β) представленія министра вн. дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными.

3. Комитетъ не имѣетъ своей исполнительной власти. Приведеніе въ дѣйствіе его положеній предоставляется министрамъ по принадлежности [5]).

---

[1]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 25.

[2]) Тамъ же, ст. 27.

[3]) Тамъ же, ст. 59.

[4]) Тамъ же, ст. 60.

[5]) Тамъ же, ст. 61.

Организація комитета представляется довольно сложною. Нѣкоторыя лица засѣдаютъ здѣсь ex officio; другія—по особому назначенію. По своему званію въ составъ комитета входятъ: 1) всѣ министры и главноуправляющіе, 2) предсѣдатели департаментовъ госуд. совѣта и 3) главноуправляющій кодификаціоннымъ отдѣломъ. Прочіе члены назначаются по непосредственному усмотрѣнію Государя. Впрочемъ, нахожденіе такихъ членовъ въ составѣ комитета не есть необходимость; по выраженію ст. 16 учр. ком. мин., означенные члены „могутъ“ быть назначаемы. Подобно департаменту госуд. совѣта, комитету предоставляется приглашать въ свои засѣданія разныхъ должностныхъ лицъ „для объясненія или для общаго съ ними сужденія“. Предсѣдатель комитета назначается Императоромъ. Онъ, по смыслу ст. 14 учр. ком. мин., не можетъ принадлежать къ числу лицъ, засѣдающихъ въ комитетѣ по своему званію. Полномочія предсѣдателя постоянны, слѣдовательно, они не должны быть возобновляемы каждый годъ, подобно полномочіямъ предсѣдателя госуд. совѣта [1]).

Завѣдываніе дѣлопроизводствомъ и канцеляріей возлагается на управляющаго дѣлами комитета. При немъ состоятъ: помощникъ управляющаго, начальники отдѣленій и ихъ помощники. Въ завѣдываніи каждаго отдѣленія находятся дѣла одного или нѣсколькихъ министерствъ, согласно особому расписанію. Кромѣ того, въ составъ канцеляріи входятъ: общая экспедиція и архивъ [2]).

§ 107. Дѣлопроизводство въ комитетѣ министровъ представляетъ значительное сходство съ порядкомъ движенія дѣлъ въ госуд. совѣтѣ. Но правила, сюда относящіяся, менѣе точны и представляютъ нѣкоторыя особенности.

I. Внѣшнія условія дѣлопроизводства выяснены учр. ком. мин. лишь въ общихъ чертахъ. Въ учрежденіи нельзя даже найти точнаго указанія на число членовъ, требуемое для законности засѣданій. По смыслу относящейся сюда ст. 22, въ засѣданіяхъ комитета обязаны присутствовать всѣ его члены. Но какія послѣдствія имѣетъ отсутствіе большинства,—этого законъ не опредѣляетъ. На министровъ возлагается только обязанность извѣщать комитетъ, если они не могутъ присутствовать въ немъ по какимъ либо причинамъ. Въ чемъ состоятъ послѣдствія такого извѣщенія,—объ этомъ законъ молчитъ. Затѣмъ ст. 45 гласитъ, что „въ рѣшеніи дѣлъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 15. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя, мѣсто его занимаетъ старшій по чину изъ наличныхъ членовъ комитета, если предсѣдательство не будетъ поручено Государемъ другому лицу.

[2]) Тамъ же, ст. 18, 66—76.

участвують тѣ только члены комитета, кои при слушаніи оныхъ и сужденіи находились". Слѣдовательно, самъ законъ не опредѣляетъ quorum'а комитета; по общему духу законодательства должно, однако, думать, что засѣданія комитета законны при наличности предсѣдателя и двухъ членовъ.

Комитетъ собирается въ назначенные для того дни (обыкновенно по вторникамъ). Предсѣдатель имѣетъ право назначать чрезвычайныя засѣданія. Кромѣ того, по Высочайшему соизволенію, могутъ быть назначаемы постоянныя засѣданія, въ дополненіе къ днямъ, назначеннымъ по закону [1]).

II. Движеніе дѣлъ начинается съ канцеляріи. Всѣ дѣла присылаются въ комитетъ на имя управляющаго дѣлами. Они распредѣляются по отдѣленіямъ для приготовленія ихъ къ докладу. Дѣла назначаются къ слушанію предсѣдателемъ и, притомъ, „не по очереди вступленія, а по мѣрѣ ихъ важности и настоятельности въ разрѣшеніи" [2]).

Засѣданія комитета всегда общія (in pleno): въ составѣ его не имѣется двухъ инстанцій, какъ въ государственномъ совѣтѣ. Докладъ дѣлъ производится, по общему правилу, начальниками отдѣленій, при чемъ управляющій дѣлами представляетъ отъ себя необходимыя объясненія. Управляющему дѣлами предоставляется и лично докладывать важнѣйшія дѣла, если онъ признаетъ это нужнымъ [3]). Предсѣдатель руководитъ преніями и отбираетъ голоса [4]). Заключеніе, принятое комитетомъ, вносится въ журналъ. При составленіи журналовъ наблюдаются слѣдующія правила: журналы раздѣляются на общіе и особые. Первые составляются по дѣламъ, о коихъ представляется Императорскому Величеству. Вторые составляются какъ по дѣламъ, представляемымъ Государю Императору, такъ и по дѣламъ, разрѣшаемымъ собственною властью комитета.

Въ первомъ случаѣ особые журналы составляются: 1) по дѣламъ, для коихъ назначены были особыя засѣданія; 2) по дѣламъ обширнымъ и важнымъ, требовавшимъ подробнаго обсужденія въ комитетѣ; 3) по дѣламъ спѣшнымъ, по коимъ положено немедленно испросить Высочайшаго разрѣшенія; 4) по представленіямъ о награжденіи чиновниковъ, такъ какъ журналы составляются по каждому вѣдомству особо [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 19 и 20.

[2]) Тамъ же, ст. 40, 85.

[3]) Тамъ же, ст. 86—88.

[4]) Тамъ же, ст. 42 и слѣд.

[5]) Общій порядокъ составленія журналовъ и различные виды журналовъ опредѣлены ст. 48—57 учр. сов. и ком. мин.

Докладъ Государю по дѣламъ, требующимъ его утвержденія, совершается представленіемъ ему журналовъ комитета въ подлинникѣ; къ журналамъ не прилагаются ни представленія министровъ, ни приложенія къ нимъ, за исключеніемъ такихъ бумагъ, которыя безусловно должны быть представляемы Е. И. В.[1]).

Журналы, Высочайше утвержденные, возвращаются управляющему дѣлами для исполненія[2]).

II. Совѣтъ министровъ[3]).

§ 108. Въ 1861 г. явилось новое учрежденіе—совѣтъ министровъ. По существу своему установленіе это отнесено закономъ къ совѣщательнымъ учрежденіямъ по административнымъ вопросамъ. Но, въ то же время, разсмотрѣнію его подлежатъ вопросы законодательные. Вслѣдствіе этого, необходимо опредѣлить его отношеніе къ государственному совѣту и къ комитету министровъ.

I. Учрежденіе совѣта министровъ не ограничиваетъ компетенціи государственнаго совѣта. Совѣщанія совѣта министровъ касаются вопросовъ, такъ сказать, предшествующихъ составленію законопроекта, который впослѣдствіи долженъ быть представленъ государственному совѣту. Мы знаемъ, что министры имѣютъ право предлагать отмѣну существующихъ и изданіе новыхъ законовъ; но внесеніе такого проекта въ государственный совѣтъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Такое разрѣшеніе, до учрежденія совѣта мини-

[1]) Тамъ же, ст. 97, 98.

[2]) Тамъ же, ст. 101 и слѣд.

[3]) Историческіе мотивы образованія совѣта министровъ подробно изложены въ *Пособіи для изученія Русскаго Госуд. Права*, А. В. Романовича-Славатинскаго, выпускъ 2-й, стр. 189 и слѣд. Мысль почтеннаго автора состоитъ въ слѣдующемъ. Въ царствованіе императора Александра I возраставшее постоянно значеніе комитета министровъ постепенно уничтожило значеніе непосредственныхъ министерскихъ докладовъ. Дѣла комитета шли чрезъ всесильнаго Аракчеева, и это обезпечило диктатуру означеннаго генерала въ Управленіи. По смерти Александра I и удаленіи Аракчеева значеніе личныхъ докладовъ усиливается (ср. приведенныя въ § 17 этого тома узаконенія 1829 и 1831 гг.); но это постепенно повело къ нарушенію единства въ управленіи. Стало, — говоритъ г. Романовичъ-Славатинскій, — настоятельною необходимостью возвратить единство управленію... Это можно было сдѣлать троякимъ способомъ: 1) возстановить правительствующее значеніе сената, или: 2) по крайней мѣрѣ,—то значеніе комитета, какое онъ имѣлъ въ царствованіе Александра I, или же 3) создать для этого новое учрежденіе. Послѣдній способъ былъ признанъ болѣе удобнымъ: 18 октября 1861 г. учрежденъ совѣтъ министровъ, подъ предсѣдательствомъ Государя: „дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій“.

стровъ, давалось министру по личному его докладу Государю. Понятно само собою, что при такомъ порядкѣ чрезвычайно трудно было сохранить единство въ законодательныхъ начинаніяхъ. Предположенія одного министра не всегда могутъ быть тождественны съ видами другихъ его товарищей. Вслѣдствіе этого, на разсмотрѣніе государственнаго совѣта могли поступать проекты, въ самомъ принципѣ несогласные съ идеями и цѣлями прочихъ министровъ. Затѣмъ, при общей разрозненности министровъ, прежняя система поддерживала рознь даже тамъ, гдѣ она требуется закономъ—въ общихъ цѣляхъ управленія. Новая система предполагаетъ, что Высочайшему разрѣшенію на составленіе и внесеніе проекта будетъ предшествовать обсужденіе его въ совѣтѣ министровъ. Этотъ порядокъ, конечно, имѣетъ много практическихъ удобствъ.

II. Совѣщанія комитета министровъ происходятъ внѣ Высочайшаго присутствія. Хотя журналы комитета и представляются на усмотрѣніе Государя въ подлинникѣ, но мѣра эта недостаточна для уясненія особенно сложныхъ и трудныхъ вопросовъ. Польза дѣла требуетъ личнаго присутствія Государя при самыхъ преніяхъ министровъ и главноуправляющихъ.

Этими соображеніями объясняется значеніе совѣта министровъ. Онъ предназначенъ для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя требуютъ не только Высочайшаго утвержденія, но и личнаго присутствія Государя при обсужденіи этихъ вопросовъ. Этимъ путемъ возстановилось совѣщаніе министровъ по дѣламъ особой важности, какъ это требовало учрежденіе 1802 года. Вслѣдствіе этого:

1) Совѣтъ собирается подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя [1]).

2) Совѣтъ не имѣетъ строго опредѣленной компетенціи, т.-е. круга дѣлъ, ex lege подлежащихъ его вѣдѣнію. Хотя законъ и указываетъ на нѣкоторыя дѣла, поступающія на его разсмотрѣніе, но на внесеніе ихъ требуется каждый разъ особое Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое непосредственно каждымъ министромъ [2]). По смыслу учрежденія совѣта министровъ, внесеніе означенныхъ дѣлъ составляетъ каждый разъ нѣкоторое изъятіе изъ общаго порядка. Императоръ даетъ разрѣшеніе на внесеніе дѣла въ совѣтъ, когда онъ сочтетъ полезнымъ разсмотрѣть его въ своемъ присутствіи.

§ 109. Дѣла, вносимыя въ совѣтъ, если Государь изъявитъ на то свое согласіе, относятся къ порядку какъ законодательному, такъ и административному.

---

[1]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 4.

[2]) Тамъ же, ст. 3.

1. По части законодательной сюда поступаютъ: „первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой либо изъ дѣйствующихъ законовъ". По разсмотрѣніи и утвержденіи такого „первоначальнаго предположенія", самый проектъ закона долженъ быть представленъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта [1]).

2. Дѣла исполнительныя вносятся въ совѣтъ съ различными цѣлями.

а) Для испрошенія Высочайшаго разрѣшенія сюда вносятся: α) виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей; β) предположенія объ устраненіи затрудненій, встрѣчающихся при производствѣ въ министерствахъ работъ по усовершенствованію ввѣренныхъ имъ частей; γ) мѣры, требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ [2]).

б) Для поддержанія единства въ управленіи въ совѣтъ вносятся „свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства... по его вѣдомству". Законъ самъ мотивируетъ это правило, говоря, что означенныя свѣдѣнія вносятся въ совѣтъ „съ тою цѣлью, чтобы каждому министру и главноуправляющему были извѣстны главнѣйшія дѣйствія и распоряженія другихъ министерствъ и главныхъ управленій" [3]).

в) Совѣтъ является средствомъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министерствъ. Поэтому сюда вносятся: α) свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; β) заключенія особыхъ коммиссій, учреждаемыхъ, по повелѣнію Государя, для разсмотрѣнія отчетовъ министра [4]).

Наконецъ, по усмотрѣнію Государя, обсужденію совѣта могутъ быть предоставлены и другія дѣла [5]).

Совѣтъ министровъ составляется: 1) изъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ и присутствующихъ поэтому въ комитетѣ министровъ; 2) изъ другихъ лицъ, призванныхъ сюда, по усмотрѣнію Государя [6]).

По связи совѣщаній совѣта съ дѣятельностью государственнаго совѣта, при всѣхъ засѣданіяхъ совѣта министровъ долженъ находиться государственный секретарь. Онъ имѣетъ право представлять свѣдѣнія по предметамъ, касающимся законодательныхъ вопросовъ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 2, п. 3.
[2]) Тамъ же, ib., п. 1, 2 и 4.
[3]) Тамъ же, ib., п. 5.
[4]) Тамъ же, ib., п. 2 и 6.
[5]) Тамъ же, ib., п. 7.
[6]) Тамъ же, ст. 4 и 5.

Свѣдѣнія эти онъ заимствуетъ изъ дѣлъ государственнаго совѣта. Председательство въ совѣтѣ принадлежитъ Государю [1]).

Для дѣлопроизводства совѣтъ не имѣетъ собственной канцеляріи. Завѣдываніе дѣлами совѣта возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ [2]).

Порядокъ засѣданій и движеніе дѣлъ въ совѣтѣ опредѣляется слѣдующими правилами:

1) Засѣданія совѣта не имѣютъ опредѣленныхъ сроковъ; они назначаются каждый разъ по усмотрѣнію Государя.

2) Дѣла, назначенныя Императоромъ къ докладу, представляются министрами по принадлежности. Они присылаются на имя завѣдывающаго дѣлами и должны быть доставлены за три дня до засѣданія [3]).

3) Докладъ дѣлъ возлагается на министровъ: если они не могутъ принять доклада на себя, обязанность эта возлагается на завѣдывающаго дѣлами [4]).

4) Въ порядкѣ постановленія Высочайшихъ резолюцій должно различать два случая:

а) Резолюція можетъ быть постановлена немедленно по окончаніи преній. Въ такомъ случаѣ она излагается или министромъ на его докладѣ, или, въ случаѣ многосложности дѣла и резолюціи, управляющимъ дѣлами, по соглашенію съ министромъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ резолюція имѣетъ силу Высочайшаго повелѣнія, состоявшагося по личному докладу министра. б) Дѣло, по своей важности и сложности, можетъ быть обращено Государемъ къ новому разсмотрѣнію, внѣ Высочайшаго присутствія. Разсмотрѣніе это поручается особой коммиссіи изъ членовъ совѣта или другихъ лицъ. Результаты совѣщанія представляются Государю въ видѣ краткой меморіи черезъ управляющаго дѣлами; Высочайшая резолюція излагается на меморіи и объявляется членамъ совѣта [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 6 и 4.
[2]) Тамъ же, ст. 7.
[3]) Тамъ же, ст. 8.
[4]) Тамъ же, ст. 10.
[5]) Тамъ же, ст. 11 и 12.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Высшія мѣста подчиненнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Правительствующій сенатъ [1]).

§ 110. Между всѣми установленіями подчиненнаго управленія первое мѣсто занимаетъ правительствующій сенатъ. До настоящаго времени сенатъ опредѣляется какъ „верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ, именно, изъяты отъ сей зависимости". Опредѣленіе это, имѣющее въ виду воспроизвести начала стараго сенатскаго учрежденія—мысль Петра Великаго—конечно, сильно ограничено въ своемъ практическомъ значеніи. Но оно указываетъ на историческое значеніе сената, безъ разсмотрѣнія котораго непонятно будетъ и настоящее его учрежденіе. Поэтому въ данной главѣ будутъ разсмотрѣны: А—исторія сената, и Б—настоящее его состояніе.

А. Исторія сената.

§ 111. Исторія сената представляетъ нѣсколько отличныхъ эпохъ, а именно: I—время первоначальнаго его учрежденія и развитія при Петрѣ Великомъ (1711—1725 гг.); II—время упадка сената, вслѣдствіе узурпаціи его правъ верховнымъ тайнымъ совѣтомъ и кабинетомъ (1726—1741 гг.); III—время возстановленія сената въ его правахъ (1741—1762 гг.); IV—время частныхъ преобразованій сената до учрежденія министерствъ (1762—1802 гг.); V—время кореннаго преобразованія сената (1802 г., до настоящаго времени).

Для истиннаго пониманія должности и значенія сената необходимо остановиться на томъ, что хотѣлъ сдѣлать изъ него Петръ Великій, потому что это не только вопросъ историческій, но и пра-

---

[1]) Петровскій, *О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго.* М. 1875 г.— Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій.*—Мое соч.: *Высшая администрація Россіи XVIII ст.* [*Собр. соч.* Град., т. I. Ред.]. — Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Образов. упр. и т. д. — Внутренній бытъ русскаго государства съ 17 окт. 1740 по 25 окт. 1741 года и т. д., кн. II, М. 1886 года.

ктическій: рано или поздно наше законодательство должно будетъ вернуться ко многому изъ того, что задумалъ Петръ Великій и что не осуществлено его преемниками. Остановимся на простомъ изложеніи фактовъ, которые могутъ говорить сами за себя.

Сенатъ при Петрѣ Великомъ.

§ 112. Во время великой сѣверной войны, требовавшей безпрерывныхъ „отлучекъ" государя, Петръ Великій рѣшился создать невиданное прежде установленіе, съ чрезвычайнымъ полномочіемъ управлять государствомъ. Сенатъ былъ учрежденъ 22 февраля 1711 г. [1]), въ одинъ день съ объявленіемъ манифеста о войнѣ съ Турціею. Чрезъ нѣсколько дней, 2-го марта, всѣмъ мѣстамъ и лицамъ указано повиноваться сенату, какъ самому Государю. Тогда же сенатъ получилъ отъ Государя первую инструкцію, изъ которой видно, какъ обширна была компетенція новаго установленія. Здѣсь говорится и о „судѣ нелицемѣрномъ", и о „собираніи денегъ", и объ „умноженіи персидскаго торга", и о собираніи дворянъ въ войско, о соли, о векселяхъ и т. д. [2]). Кругъ вѣдомства сената развивался чрезвычайно быстро, отчасти по прямымъ указаніямъ Государя, отчасти по собственной его инициативѣ. Всѣ отрасли управленія, верховный надзоръ за отправленіемъ правосудія, высшая распорядительная власть и инициатива законовъ сосредоточились въ его рукахъ [3]).

Первоначально сенатъ былъ поставленъ въ непосредственное отношеніе къ управленію центральному и мѣстному; между нимъ и учрежденными въ 1708 г. губерніями не было посредствующихъ инстанцій. Представленія изъ губерній поступали прямо въ сенатъ, по губернскому или секретному столамъ. Для установленія правильныхъ сношеній между губерніями и сенатомъ при послѣднемъ состояли особые коммиссары изъ губерній [4]). Надзоръ сената за мѣстнымъ и высшимъ управленіемъ осуществлялся чрезъ цѣлую цѣпь фискаловъ [5]).

---

[1]) П. С. З. № 2321.

[2]) П. С. З. № 2328.

[3]) Кругъ вѣдомства сената опредѣленъ, между прочимъ, въ сенатскомъ указѣ 27 марта 1711 г. объ устройствѣ сен. канцеляріи. См. П. С. З. № 2342.

[4]) О значеніи коммиссаровъ см. у г. Петровскаго, назв. соч., стр. 82 и слѣд.—П. С. З. № 2339.

[5]) О значеніи фискаловъ въ отличіе ихъ отъ явившейся позже прокуратуры см. мое соч.: *Высшая администрація*, и т. д., стр. 81 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 118 и слѣд. Ред.].

Сенатъ владѣлъ всѣми средствами управленія и надзора, но организація его первоначально не представлялась сложною. Всѣхъ сенаторовъ было девять [1]). Они засѣдали въ одномъ общемъ присутствіи и рѣшали всѣ дѣла вмѣстѣ. Для дѣлопроизводства при сенатѣ состояла канцелярія подъ управленіемъ оберъ-секретаря [2]).

Съ учрежденіемъ коллегій, въ 1718 г., устройство сената потерпѣло нѣкоторыя измѣненія. Во-первыхъ, между сенатомъ, какъ органомъ верховнаго управленія, и мѣстными установленіями явились посредствующія инстанціи; особенно выдвинулись по своему значенію для мѣстнаго управленія камеръ- и юстицъ-коллегіи [3]). Конечно, эта перемѣна нисколько не должна была умалить власть сената; но тогда же нѣкоторыя коллегіи получаютъ довольно независимое положеніе. Таковы три коллегіи: иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская. Онѣ весьма рано успѣли эмансипироваться изъ-подъ прямого вліянія сената. Затѣмъ, съ учрежденіемъ коллегій временно измѣнился и составъ сената. Именно, по указу 1718 г., онъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій [4]). Этотъ порядокъ оставался въ силѣ до 1722 года. При изданіи указа 1718 года предполагалось, что сенатъ, составленный изъ президентовъ коллегій, сольетъ въ одно цѣлое различныя вѣдомства и направитъ ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но множество злоупотребленій были результатомъ такой перемѣны. Самъ Императоръ говоритъ, въ указѣ 1722 г., что „сіе съ начала не осмотря учинено, что нынѣ исправить надлежитъ“ [5]). Мотивомъ къ новому устройству (лучше сказать—къ возвращенію къ старому порядку) выставляется, что президенты коллегій не могутъ работать въ сенатѣ, будучи обременены занятіями каждый по своей коллегіи [6]). Но чрезъ нѣсколько строкъ становится ясно, что не эта причина заставила Петра Великаго выслать изъ сената коллежскихъ президентовъ, а именно же-

---

[1]) Первыми сенаторами были: графъ И. А. Мусинъ-Пушкинъ, Т. Н. Стрѣшневъ, кн. П. А. Голицынъ, кн. М. В. Долгорукій, Г. А. Племянниковъ, кн. Г. И. Волконскій, М. М. Самаринъ, В. А. Опухтинъ и Мельницкій.

[2]) О канцеляріи сената см. у г. Петровскаго, стр. 62 и слѣд. Съ изданіемъ генеральнаго регламента коллегіямъ (1720 г.) сенатская канцелярія была преобразована по общему плану.

[3]) См. мое соч.: *Высшая администрація*, и т. д., стр. 96 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 131 и слѣд. Ред.].

[4]) Тамъ же, стр. 102. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 136. Ред.].—Петровскій, назв. соч., стр. 51.—П. С. З. № 3264, п. 1.

[5]) П. С. З. № 3877.

[6]) „Дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства; и нынѣ, сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить?“

ланіе доставить государству независимое, строгое и контролирующее учрежденіе [1]). Сенаторами назначены другіе сановники государства, а изъ президентовъ велѣно оставить въ немъ только президентовъ двухъ воинскихъ и иностранной коллегіи [2]). Этимъ путемъ все гражданское управленіе не только de jure, но de facto было подчинено сенату, и, чтобы усилить его надзирающую власть, государь велѣлъ: „ревизіонъ-коллегіи быть въ сенатѣ, понеже дѣло едино есть, что сенатъ дѣлаетъ". Наконецъ, хотя надъ мѣстнымъ управленіемъ стояли коллегіи, но скоро убѣдились въ необходимости ревизовать отъ времени до времени губернскія дѣла во всей ихъ совокупности. Тамъ, на мѣстѣ, можно было повѣрить и успѣшность дѣйствій самихъ коллегій. Такой надзоръ введенъ тѣмъ, что ежегодно одинъ изъ сенаторовъ долженъ былъ отправляться въ качествѣ ревизора въ губерніи [3]).

Послѣдніе годы царствованія Петра Великаго, кромѣ перемѣнъ, указанныхъ выше, принесли сенату нѣсколько новыхъ должностныхъ лицъ, дополнившихъ его учрежденіе. Таковы: генералъ-прокуроръ, герольдъмейстеръ и рекетмейстеръ.

§ 113. Учрежденіе генералъ-прокурора и подчиненныхъ ему коллежскихъ прокуроровъ рѣзко отличается отъ учрежденія фискаловъ. Фискалы были средствомъ сенатскаго надзора въ губерніяхъ и другихъ мѣстахъ управленія; прокуратура явилась средствомъ контроля надъ дѣятельностью сената и коллегій. Должность генералъ-прокурора была вызвана двумя обстоятельствами: во-первыхъ, потребностью посредствующаго органа между сенатомъ и верховною властью; во-вторыхъ, необходимостью надзора за дѣятельностью сената, часто не оправдывавшаго надеждъ, возложенныхъ на него преобразователемъ [4]). Задолго до 1722 г., когда явилась должность генералъ-

---

[1]) Предыдущее примѣч. и отзывы современниковъ Берхгольца и Бассевича, привед. въ моемъ назв. соч., стр. 106, примѣч. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 140, прим. Ред.].

[2]) Временно оставленъ и президентъ бергъ-коллегіи Брюсъ, за неимѣніемъ другого способнаго человѣка на его мѣсто. Сила этой мѣры не поколебалась, и временнымъ указомъ 16 мая 1722 г., гдѣ было сказано: „которые въ сенатѣ изъ президентовъ коллегій и уволены для управленія своихъ коллегій, нынѣ надлежитъ имъ для малолюдства въ сенатѣ сидѣть равно съ другими, только два дни меньше въ недѣли" (П. С. З. № 4011). Г. Петровскій основательно доказываетъ, что 1) указъ этотъ былъ временной мѣрой, и 2) онъ касался только тѣхъ президентовъ, „которые были въ сенатѣ", т.-е. президентовъ 4-хъ названныхъ коллегій.

[3]) Указъ 4-го апрѣля 1722 г. О сенаторскихъ ревизіяхъ будетъ сказано ниже.

[4]) Ср. мое назв. соч., стр. 108 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 142 и слѣд. Ред.].—Петровскій, назв. соч., стр. 157 и слѣд.

прокуроровъ, наблюденіе за порядкомъ въ сенатскихъ засѣданіяхъ было поручено генералъ-ревизору [1]), потомъ сенатскому оберъ-секретарю [2]). Незадолго до учрежденія генералъ-прокурора подобная должность возлагалась на офицеровъ гвардіи поочереди [3]). Наконецъ, предъ отъѣздомъ Петра въ персидскій походъ былъ назначенъ первый генералъ-прокуроръ Ягужинскій [4]); чрезъ нѣсколько дней его помощникомъ, оберъ-прокуроромъ, назначенъ Скорняковъ-Писаревъ [5]). Вскорѣ послѣ того вышла и инструкція генералъ-прокурору [6]). На него возложена обязанность наблюдать, „дабы сенатъ свою должность хранилъ“ и отправлялъ ее какъ слѣдуетъ. Онъ руководитъ сенатскими преніями, не допуская сенаторовъ до излишнихъ разговоровъ и брани, для чего онъ вооруженъ тѣми же средствами, какія были прежде даны сенатскому оберъ-секретарю и офицеру гвардіи, присутствовавшему при сенатѣ; именно, онъ назначалъ по песочнымъ часамъ срокъ для обсужденія вопроса, останавливалъ черезчуръ пылкія мнѣнія, бралъ съ бранившихся сенаторовъ штрафъ, въ важныхъ случаяхъ доносилъ Государю. Онъ останавливаетъ неправильныя, по его мнѣнію, опредѣленія сената, по выбору своему даетъ или новый срокъ для пересмотра дѣла, или докладываетъ его императорскому величеству. Въ его управленіи находится канцелярія сената; подъ его начальствомъ она пріобрѣтаетъ новое значеніе и вмѣстѣ съ нимъ рѣзко выдѣляется, какъ совершенно особый элементъ, изъ учрежденія сената. Всѣ рапорты и доношенія губернаторовъ и другихъ подчиненныхъ установленій идутъ чрезъ канцелярію, слѣдовательно, всѣ дѣла проходятъ чрезъ руки генералъ-прокурора. Одною изъ главныхъ его обязанностей было „накрѣпко смотрѣть, чтобы въ сенатѣ не на столѣ только дѣла вершились, но самымъ дѣйствомъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ, кто на что указы получилъ“. Какъ только указъ былъ подписанъ сенаторами, генералъ-прокуроръ приводилъ въ движеніе всѣ подчиненные ему органы: чрезъ экзекутора или съ особыми нарочными разсылалъ онъ указъ по коллегіямъ и губерніямъ; имѣлъ у себя

---

[1]) Назначеніе генералъ-ревизора послѣдовало въ 1715 г. На эту должность былъ опредѣленъ сынъ наставника Петра Великаго, Н. М. Зотова—В. Н. Зотовъ. Трехлѣтняя дѣятельность его не принесла, впрочемъ, видимой пользы.

[2]) П. С. З. № 3519.

[3]) П. С. З. № 3721.

[4]) Мое назв. соч., стр. 113 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 145. Ред.]. Вмѣстѣ съ учрежденіемъ должности генералъ-прокурора установлены прокуроры при коллегіяхъ и надворныхъ судахъ (П. С. З. № 3877 и 3880).

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 157.

[6]) П. С. З. № 3979.

книгу, въ которую записывалъ время посылки указа, а въ другой графѣ отмѣчалъ время исполненія. Далѣе, онъ долженъ былъ поддерживать законодательную дѣятельность сената: „о которыхъ дѣлахъ указами... не изъяснено, о тѣхъ предлагать сенату, чтобы учинили на тѣ дѣла ясные указы... и какъ сочинятъ, доносить намъ"; онъ обращаетъ вниманіе сената на всѣ упущенія въ администраціи, представляетъ ему всякія отношенія прокуроровъ, по которымъ сенатъ долженъ былъ дѣлать свои опредѣленія.

Наконецъ, онъ является посредствующимъ звеномъ между Государемъ и сенатомъ; чрезъ него Государь удостовѣрялся, вѣрно ли сенаторы понимаютъ его предначертанія и исполняютъ свои обязанности. „Сей чинъ яко око наше и стряпчей о дѣлахъ государственныхъ" [1]).

Учрежденіе генералъ-прокурора умалило власть сенатскаго присутствія, но не ограничило власти сената, въ составъ котораго онъ входилъ. До смерти Петра Великаго сенатъ оставался средоточіемъ всего верховнаго управленія.

§ 114. При первомъ же учрежденіи сената въ его вѣдѣніе были переданы дѣла разряднаго приказа, тогда же уничтоженнаго [2]). Отъ разряда сенатъ наслѣдовалъ много правъ. Старый разрядъ вѣдалъ служилыхъ людей разныхъ чиновъ и былъ средоточіемъ всѣхъ правительственныхъ распоряженій по служебной части [3]). Изъ разряда исходила значительная часть именныхъ указовъ; прочія мѣста, получивъ именные указы, должны были сообщать о нихъ разряду [4]). Съ учрежденіемъ сената и уничтоженіемъ разряда, сенатъ сдѣлался средоточіемъ распоряженій высшаго правительства; затѣмъ къ нему перешла и спеціальная задача разряда: „писать въ чины", вести списки служилому сословію, вызывать на смотры взрослыхъ и недорослей, смотрѣть, чтобы никто не уклонялся отъ службы. Задача эта составила особый родъ дѣлъ при новомъ сенатѣ, сосредоточенный въ особомъ разрядномъ столѣ [5]). При условіяхъ великой сѣверной

[1]) Мое назв. соч., стр. 116 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 148 и слѣд. Ред.].

[2]) П. С. З. № 2321: „вмѣсто приказа разряднаго быть столу разрядному при вышеписанномъ сенатѣ".

[3]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII. „А вѣдомы въ томъ приказѣ всякія воинскія дѣла... а также вѣдомы бояре, окольничіе, и думные, и ближніе люди, и стольники, и стряпчіе, и дворяне московскіе, и дьяки, и жильцы, и дворяне городовые, и дѣти боярскіе, и казаки, и солдаты, всякою службою". Конечно, ко времени учрежденія сената прежній кругъ вѣдомства разряда, особенно послѣ учрежденія губерній (1708 г.), значительно сократился.

[4]) Кромѣ многихъ указовъ, ср. П. С. З. №№ 1491, 1707.

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 202 и слѣд.

войны сенатъ долженъ былъ неутомимо и настойчиво требовать отъ дворянъ исполненія ихъ тягла, на что указывали многія грозныя предписанія Петра. Въ вѣдѣніе сената поступили: а) шляхетство въ тѣсномъ смыслѣ; б) подьячіе и иные приказные люди во всемъ государствѣ.

Десять лѣтъ сенатъ непосредственно, при помощи разряднаго стола, завѣдывалъ служилыми людьми [1]). Но въ 1722 году учреждается особый „чинъ", которому и поручаются разрядныя дѣла [2]). 5-го февраля 1722 года герольдмейстеру Колычеву дана инструкція для отправленія его обязанности [3]). По этой инструкціи на него возлагается:

1. Веденіе списковъ всѣмъ дворянамъ въ государствѣ. Списки приказано вести троякіе: а) общіе—поименные и особые—по чинамъ; б) „кто изъ нихъ къ дѣламъ годится и употреблены будутъ и къ какимъ, порознь, и затѣмъ оныхъ останется; в) что у кого дѣтей".

2. Доставленіе молодымъ дворянамъ элементарнаго образованія, необходимаго для службы [4]).

3. Наблюденіе за тѣмъ, чтобы никто изъ дворянъ не уклонялся отъ службы, подъ предлогомъ „малыхъ дѣлъ" [5]).

4. Составленіе гербовъ дворянству [6]).

5. Внесеніе въ дворянскіе списки лицъ недворянскаго происхожденія, получившихъ на службѣ оберъ-офицерскій чинъ, и дѣтей ихъ, рожденныхъ въ оберъ-офицерствѣ.

Герольдмейстеръ состоялъ въ вѣдѣніи сената и дѣйствовалъ по его распоряженію, но дѣла чисто исполнительныя разрѣшались непосредственно въ его конторѣ. Герольдмейстерская контора составляла часть сенатской канцеляріи. Она была устроена на началѣ коллегіальномъ; при ней состояла особая канцелярія [7]).

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Вѣроятныя причины этой перемѣны см. у г. Петровскаго, стр. 215.

[3]) П. С. З. № 3896.

[4]) Тамъ же: „И понеже здѣсь еще ученіи не гораздо вкоренились, паче же въ гражданскихъ дѣлахъ, а особливо въ экономическихъ дѣлахъ почитай ничего нѣтъ; того ради, пока академіи исправятся, учинить ему краткую школу" и т. д. Но эта мысль Петра не осуществилась.

[5]) Тамъ же. „Онъ же повиненъ смотрѣть, дабы подъ именемъ малыхъ дѣлъ по городамъ не укрывались, не мапя никому подъ штрафомъ натуральной, или политической смерти".

[6]) Такъ какъ составленіе гербовъ въ Россіи было дѣло новое, то къ герольдмейстеру былъ назначенъ товарищъ, иностранецъ графъ Санти.

[7]) Петровскій, назв. соч., стр. 202 и 222: „Герольдмейстерская контора составляетъ часть сенатской канцеляріи, но часть независимую и отдѣльную отъ об-

§ 115. Въ первой инструкціи сената ему повелѣвалось „судъ имѣть нелицемѣрный и неправедныхъ судей наказывать отнятіемъ чести и всего имѣнія". Долженъ ли былъ сенатъ сдѣлаться одною изъ судебныхъ инстанцій? Означенныя слова указа, повидимому, хотятъ сдѣлать изъ сената власть, надзирающую за отправленіемъ правосудія. Но при первоначальномъ учрежденіи сената врядъ ли можно было думать о точномъ разграниченіи суда и управленія. До учрежденія коллегій высшею инстанціею по судебнымъ дѣламъ была расправная палата—единственный остатокъ боярской думы. Она состояла при сенатѣ и имѣла свой особый составъ. Каковы были отношенія сената къ палатѣ, этого ни одинъ законъ не опредѣлялъ. „Расправная палата", замѣчаетъ г. Петровскій (стр. 251 и слѣд.), „служила для сената отводомъ громаднаго количества поступавшихъ къ нему судебныхъ дѣлъ, большинство которыхъ сенатъ и передавалъ въ нее, оставляя себѣ только наиболѣе важныя, или именнымъ указомъ велѣнное ему разобрать; или если дѣло почему нибудь интересовало кого-нибудь изъ членовъ сената; или, наконецъ, такія, отъ рѣшенія которыхъ другія судебныя мѣста... отказываются по неясности или недостаточности законовъ". При крайнемъ неустройствѣ органовъ правосудія, при неопредѣленности инстанцій сенатъ имѣлъ непосредственное отношеніе къ отправленію правосудія, хотя и чрезъ расправную палату. Нѣкоторыя дѣла онъ оставляетъ въ своемъ разсмотрѣніи; по инымъ онъ судитъ въ качествѣ даже не послѣдней, а первой инстанціи. Замѣчательно, что сенатъ самъ, по собственной своей инціативѣ, установилъ первый распорядокъ въ тогдашнихъ инстанціяхъ, указавъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, расправной палатѣ не принимать къ разсмотрѣнію дѣлъ, не рѣшенныхъ въ низшихъ и среднихъ инстанціяхъ [1]). Въ 1714 г. порядокъ инстанцій былъ установленъ самимъ Петромъ. Прошенія всякаго рода велѣно подавать комендантамъ, на комендантовъ губернаторамъ, на губернаторовъ—сенату. Этимъ путемъ Государь думалъ устранить подачу челобитенъ непосредственно (т.-е. минуя низшія мѣста) ему, хотя подача Государю прошенія на сенатъ и не воспрещалась: а ежели кому въ сенатѣ рѣшенья не учинятъ, тогда надлежитъ тому бить челомъ самому его царскому величеству [2]).

Но въ эпоху учрежденія коллегій взглядъ преобразователя измѣнился. Рѣчь зашла не только о томъ, чтобы оградить Государя отъ

щей. Она посылаетъ указы во всѣ присутственныя мѣста подобно сенату, такъ какъ она сама составляетъ часть сената".

[1]) П. С. З. № 2710.

[2]) П. С. З. №№ 2787, 2865.

непосредственной подачи ему просьбъ, но и о томъ, чтобы предохранить сенатъ отъ превращенія его въ судебную инстанцію. Законодательныя мѣры, направленныя къ этой цѣли, начались съ знаменитаго указа 22-го декабря 1718 года и кончились учрежденіемъ должности рекетмейстера.

Еще прежде, до учрежденія должности рекетмейстера, былъ установленъ порядокъ подачи челобитенъ въ сенатъ и разсмотрѣнія ихъ. Указомъ 1718 г. юстицъ-коллегія объявлена послѣднею нормальною инстанціею для всего государства. Въ вѣдѣніе ея поступили и два высшія установленія, подвѣдомственныя прежде сенату: помѣстный приказъ и расправная палата [1]). Затѣмъ, на рѣшенія юстицъ-коллегіи допускались жалобы въ сенатъ [2]). Но въ сенатъ онѣ поступали не непосредственно. Пріемъ прошеній былъ порученъ сенатскому секретарю, который докладывалъ по нимъ Государю. Въ сенатъ поступали только челобитныя, подписанныя Государемъ [3]). Въ 1720 году Петръ рѣшился учредить особую должность для пріема челобитныхъ. Должность эта получила названіе рекетмейстера. Она не была замѣщена въ теченіе двухъ лѣтъ, но исполненіе ея было поручено секретарю Молчанову [4]). Въ 1722 году состоялось назначеніе въ рекетмейстеры В. К. Павлова. Основныя правила отправленія этой должности были выяснены въ именномъ указѣ 13 мая 1720 года, въ сенатской резолюціи на докладъ Молчанова, воспроизведенной и въ изданной впослѣдствіи инструкціи рекетмейстеру, и, наконецъ, въ именномъ указѣ о должности сената [5]).

Рекетмейстеру подавались жалобы двоякаго рода: а) на медленность и волокиту въ коллегіяхъ; б) на неправый судъ. Правила о томъ, какъ должно было поступать съ тѣми и другими, нѣкоторое время колебались. Наконецъ, законодательство остановилось на слѣдующихъ началахъ:

1. Получивъ основательную жалобу на медленность дѣлопроизводства, рекетмейстеръ самъ понуждалъ коллегію къ скорѣйшему

---

[1]) П. С. З. № 3224.

[2]) П. С. З. № 3261.

[3]) Тамъ же, п. 4. „Буде же вышній тотъ коллегіи юстиціи судъ, какою своею впредь неисправою, тѣмъ челобитчикамъ правосуднаго рѣшенія послѣ того не учинитъ, тогда о томъ имянно со изъясненіемъ прямыхъ важныхъ и правыхъ, а не притворныхъ причинъ, подавать челобитныя секретарю сенатскому, который, выслушавъ челобитную, представитъ ихъ царскому величеству, которыя челобитныя будетъ подписывать царское величество самъ“, и т. д.

[4]) П. С. З. №№ 3581, 3643.

[5]) Ср. предыд. прим. и П. С. З №№ 3900 и 3978.

окончанію дѣла, и только въ случаѣ неисполненія его требованій докладывалъ о томъ сенату [1]).

2. Жалобы на неправый судъ докладывались рекетмейстеромъ Императору, и по его надписи рекетмейстеръ бралъ изъ коллегіи дѣло для доклада сенату. Только въ отсутствіи Императора жалобы могли быть прямо доложены сенату [2]).

Отсюда видно, что Петръ Великій желалъ освободить сенатъ отъ „челобитчиковыхъ" дѣлъ, оставивъ за нимъ только нѣкоторыя дѣла, къ которымъ принадлежали и преступленія по должности. Рекетмейстера можно назвать отводомъ сенатскимъ отъ судебныхъ дѣлъ. Только силою вещей и благодаря тогдашней формѣ процесса сенатъ съ теченіемъ времени превратился въ судебную инстанцію.

§ 116. Съ перемѣщеніемъ сената изъ Москвы, гдѣ онъ первоначально имѣлъ свое пребываніе, въ Петербургъ (съ 1714 года), является мысль объ учрежденіи въ Москвѣ особаго отдѣленія сената. Первоначально въ Москвѣ устроена канцелярія сенатскаго правленія, состоявшая изъ нѣсколькихъ подъячихъ подъ управленіемъ дьяка. Она исполняла различныя порученія сената, доставляла ему справки и т. п. Въ 1722 году, слѣдовательно, послѣ учрежденія коллегій и преобразованія сената, Государь указалъ учредить въ Москвѣ по конторѣ отъ каждой коллегіи и надъ ними сенатскую контору [3]). Вскорѣ затѣмъ сенатору, управляющему конторой, дана была инструкція объ исправленіи его должности [4]). Мотивами къ учрежденію коллежскихъ и сенатской конторъ выставляются удобства мѣстныхъ жителей; необходимо было избавить ихъ отъ необходимости отправляться въ отдаленный Петербургъ за маловажными дѣлами [5]). Затѣмъ, учрежденіе конторъ облегчало сношеніе центральнаго правительства съ губерніями. Сенатская контора должна была состоять: 1) изъ сенатора, мѣнявшагося погодно, и 2) двухъ асессоровъ по назначенію сената [6]). На обязанность ея возлагалось: 1) исполненіе всѣхъ именныхъ и сенатскихъ указовъ и понужденіе мѣстъ и лицъ мѣстнаго управленія къ исполненію тре-

---

[1]) Инструкція рекетмейстеру (П. С. З. № 3900), п. 1.

[2]) Указъ о должности сената, 27 апрѣля 1722 года, п. 4. Кромѣ этихъ прямыхъ обязанностей, на рекетмейстера возлагались и другія порученія. Такъ, ему поручено было ходатайство по жалобамъ, приносимымъ на помѣщиковъ въ недозволеніи ими отыскивать въ ихъ земляхъ руду и устраивать заводы (Андреевскій, *Русск. Гос. Право*, стр. 212).

[3]) П. С. З. № 3887.

[4]) П. С. З. № 3951.

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 79, 81.

[6]) П. С. З. № 3951, п. 6.—Петровскій, назв. соч., стр. 79.

бованій высшаго правительства [1]); 2) разсмотрѣніе жалобъ на волокиту въ надворномъ судѣ или въ коллежскихъ конторахъ, и понужденіе послѣднихъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ и штрафованію неисправныхъ; 3) разсмотрѣніе жалобъ на неправыя рѣшенія означенныхъ выше установленій [2]); 4) надзоръ за коллежскими конторами [3]); 5) смотръ недорослей, имѣющихъ менѣе 100 душъ крестьянъ [4]). Приговоры сенатской конторы по дѣламъ важнымъ представляются на утвержденіе сената. Сюда же приносятся жалобы на неправильныя ея рѣшенія [5]).

§ 117. Въ царствованіе Петра Великаго сенатъ былъ средоточіемъ всего верховнаго управленія, средствомъ надзора за всѣми дѣйствіями администраціи и судебныхъ мѣстъ. Названіе „правительствующій" вполнѣ соотвѣтствовало его назначенію. Учрежденіе его выразило мысль Петра, что законная монархія нуждается въ коллегіальныхъ установленіяхъ, что воля самого монарха должна выражаться чрезъ коллегію, „дабы не клеветали непокоривые человѣцы, что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною, заповѣдуетъ монархъ".

Этимъ и объясняются обширныя полномочія сената, который несомнѣнно имѣлъ, во-первыхъ, обширную власть въ томъ смыслѣ, что мѣста управленія подчиненнаго были въ его вѣдѣніи, и въ его рукахъ сосредоточивались назначенія на должности; во-вторыхъ, ему принадлежалъ надзоръ за отправленіемъ правосудія; наконецъ, въ третьихъ, сенатъ имѣлъ иниціативу въ законодательныхъ дѣлахъ. Мало того, сенатъ самъ издавалъ указы, которые восполняли пробѣлы законодательства,—слѣдовательно, онъ имѣлъ власть издавать общія распоряженія. Спрашивается: была ли это законодательная власть? Конечно, законодательство не можетъ быть отдѣльно отъ власти верховной, которой она составляетъ самый существенный аттрибутъ, и сенату никогда не принадлежала власть законодательная, но ему принадлежала власть распорядительная въ той формѣ, въ какой она въ настоящее время даже въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ власти исполнительной. Въ конституціонныхъ государствахъ власть исполнительная по собственному праву и иниціативѣ можетъ, въ извѣстныхъ условіяхъ, издавать распоряженія, касающіяся законодательныхъ вопросовъ.

---

[1]) П. С. З. № 3951, пп. 1 и 2.
[2]) Тамъ же, пп. 3—5.
[3]) Тамъ же, п. 6.
[4]) Петровскій, назв. соч., стр. 80.
[5]) Тамъ же.

Распоряженія эти получаютъ обязательную силу подъ условіемъ утвержденія ихъ, впослѣдствіи, палатами. Точно такъ же и сенату было дано право издавать разные указы по всѣмъ частямъ управленія, съ тѣмъ, чтобы они представлялись на утвержденіе Императора и только послѣ утвержденія становились бы общимъ правиломъ [1]). Изъ всего сказаннаго видно, что сенатъ на самомъ дѣлѣ былъ первенствующимъ мѣстомъ въ государственномъ управленіи и, при всѣхъ своихъ тогдашнихъ несовершенствахъ, долженъ былъ положить начало коллегіальному управленію государствомъ. Но не успѣлъ преобразователь закрыть глазъ, какъ его любимое учрежденіе было вытѣснено изъ области верховнаго управленія.

Упадокъ сената.

(1726—1741).

§ 118. Два учрежденія, слѣдовавшія одно за другимъ, лишили сенатъ прежняго его значенія; это были: верховный тайный совѣтъ и кабинетъ.

Изложеніе исторіи возникновенія, могущества и упадка верховнаго тайнаго совѣта не входитъ въ нашу задачу [2]). Намъ предстоитъ только опредѣлить, какъ власть этого учрежденія отразилась на правахъ сената. Не подлежитъ сомнѣнію, что верховный тайный совѣтъ установленъ въ противность сенату. Учрежденію его предшествовала жаркая борьба между всесильнымъ Меншиковымъ и сенатомъ. Борьба принимала уже угрожающіе размѣры, и Екатерина I согласилась на учрежденіе совѣта для умиротворенія партіи недовольныхъ вельможъ [3]). Указъ объ устройствѣ и правахъ совѣта состоялся 8-го февраля 1726 г. [4]). Сенатъ, на другой день по полученіи указа, послалъ экзекутора объявить, что онъ, „оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи, принять указа этого не можетъ“ [5]). Императрица послала

---

[1]) Ср. тамъ же, стр. 230—246.—См. также рецензію г. Коркунова на трудъ г. Петровскаго, помѣщ. въ *Журналѣ Гражд. и Угол. Права* за 1875 годъ.

[2]) Ср. мое назв. соч., стр. 136—165. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 166—191. Ред.].—Соловьевъ, *Исторія Россіи,* т. XVIII и XIX.—Протоколы верх. тайн. совѣта, въ *Чтеніяхъ Моск. Общ. исторіи и древн.* за 1858 годъ, кн. III. *Сборникъ Русск. Истор. Общ.*, т. 55, заключающій въ себѣ протоколы, журналы и указы верх. тайн. совѣта, 1726—1730. Спб. 1886 г.

[3]) Соловьевъ, назв. соч., т. XVIII, стр. 283 и слѣд.

[4]) П. С. З. № 4830.

[5]) Грустный и смѣшной разсказъ объ этомъ у Соловьева, тамъ же, стр. 291 и слѣд.

въ сенатъ кабинетъ-секретаря Макарова, чтобы онъ подтвердилъ ему поступать непремѣнно по ея указу. Сенатъ долженъ былъ уступить [1]).

Существо новаго учрежденія, созданнаго внезапно, уяснилось не сразу. Первоначальный указъ гласитъ, что совѣтъ учрежденъ для „важныхъ" внутреннихъ и внѣшнихъ дѣлъ. Но родъ этихъ дѣлъ и отношеніе ихъ къ кругу вѣдомства сенату не были опредѣлены. Особымъ мнѣніемъ совѣта, утвержденнымъ Императрицею, были установлены слѣдующія начала: 1) совѣтъ не долженъ считаться особою коллегіею, „потому что онъ служитъ только къ облегченію Е. В. въ тяжкомъ бремени правленія"; 2) никакимъ указамъ прежде не выходить, пока они въ тайномъ совѣтѣ совершенно не состоялись [2]); 3) дѣла, подлежащія вѣдѣнію тайнаго совѣта, суть: а) чужестранныя, б) всѣ требующія Высочайшаго разрѣшенія; 4) сенатъ и „прочія" коллегіи остаются при своихъ уставахъ; но о важнѣйшихъ и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія должны представлять въ совѣтъ; 5) первыя три коллегіи [3]) объявлены независимыми отъ сената; 6) дозволено приносить въ тайный совѣтъ апелляціи на сенатъ и первыя три коллегіи; 7) у сената отнято названіе „правительствующій"; ему велѣно называться „высокимъ" [4]). Онъ посылаетъ въ совѣтъ доношенія, а отъ него получаетъ указы [5]). Должность генералъ-прокурора, игравшаго такую роль въ царствованіе Петра, была фактически упразднена. Генералъ-прокуроръ Ягужинскій, соперникъ Меншикова, не получилъ мѣста въ совѣтѣ и былъ отправленъ резидентомъ въ Польшу [6]).

Такимъ образомъ, уже съ самаго начала обнаружились стремленія партіи, создавшей совѣтъ; она хотѣла унизить сенатъ въ угоду олигархіи временщиковъ; она хотѣла взять подъ свою опеку верховную власть, сдѣлавъ тайный совѣтъ какъ бы частью этой власти [7]). Царствованія Екатерины I и Петра II были благопріятны для этихъ стремленій: смѣнялись временщики, но существо дѣла оставалось то же [8]). Учрежденный сначала для „важнѣйшихъ" дѣлъ, совѣтъ

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 137 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 167. Ред.].

[2]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 285.

[3]) Военная, морская и иностранныхъ дѣлъ.

[4]) П. С. З. № 4853.

[5]) Тамъ же, № 4862.

[6]) Мое назв. соч., стр. 139. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 168 и 169. Ред.].

[7]) Новость (объ учрежденіи совѣта) произвела сильное впечатлѣніе. Иностраннымъ министрамъ представилось, что „это шагъ къ перемѣнѣ формы правленія". Соловьевъ, тамъ же, стр. 287.

[8]) Первоначально въ тайный совѣтъ были назначены: кн. Меншиковъ, гр. Апраксинъ, гр. Головкинъ, гр. Толстой, кн. Д. М. Голицынъ и Остерманъ. Послѣ

постепенно подчиняетъ себѣ всѣ части управленія. Онъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ сенатомъ; ограничилъ право сената опредѣлять на должности, предписавъ ему представлять кандидатовъ себѣ на утвержденіе. Даже судебное значеніе сената было унижено. Должность рекетмейстера уничтожена, и исправленіе ея возложено на сенатскаго оберъ-секретаря. Рѣшенія сената по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ поступали на утвержденіе совѣта, сдѣлавшагося также апелляціонною инстанціею. Ревизіонъ-коллегія, присоединенная къ сенату Петромъ, возстановлена и поставлена подъ надзоръ совѣта. Самъ сенатъ долженъ былъ представлять ей отчеты. Двѣ коллегіи—воинскихъ и иностранныхъ дѣлъ—поставлены были даже выше сената: онѣ успѣли освободиться изъ-подъ опеки совѣта [1]). Благодаря этимъ перемѣнамъ, вся система, созданная Петромъ, разрушилась [2]).

Послѣ смерти Петра II, претензіи верх. тайн. совѣта зашли дальше. По предложенію кн. Д. М. Голицына, онъ задумалъ юридически ограничить въ свою пользу власть вновь избранной императрицы Анны Ивановны, предложивъ ей престолъ на извѣстныхъ „кондиціяхъ“ [3]). Но на этотъ разъ противная партія одолѣла. Ѳеофанъ Прокоповичъ, Ягужинскій, сенатъ, знатнѣйшее дворянство, генералитетъ настояли на отмѣнѣ кондицій (25 февраля 1730 г.). Въ одномъ прошеніи, поданномъ Императрицѣ дворянствомъ, говорилось, между прочимъ: „также всеподданнѣйше В. И. В. просимъ, чтобы

паденія Меншикова, при Петрѣ II, тайный совѣтъ составляли четыре кн. Долгорукихъ, два кн. Голицыныхъ, Головкинъ и Остерманъ.

[1]) См. протоколы верх. тайн. совѣта и П. С. З. №№ 4835, 4847, 4853, 4862, 4930, 4964, 4998, 5023, 5105, 5132.

[2]) О состояніи центральныхъ установленій при Петрѣ II—см. мое назв. соч., стр. 143 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 172 и слѣд. Ред.].

[3]) „Кондиціи эти состояли въ слѣдующемъ: 1) Императрица обѣщалась блюсти интересы православной церкви; 2) не вступать въ бракъ и не назначать себѣ наслѣдника; 3) „содержать въ восьми персонахъ“ верх. тайн. совѣтъ и безъ его согласія: „1) ни съ кѣмъ войны не вчинать; 2) миру не заключать; 3) вѣрныхъ нашихъ подданныхъ никакими податьми не отягощать; 4) въ знатные чины, какъ въ статскіе, такъ и въ военные сухопутные и морскіе выше полковничья ранга не жаловать, ниже къ знатнымъ дѣламъ никого не опредѣлять, а гвардіи и прочимъ войскамъ быть подъ вѣдѣніемъ верх. тайн. совѣта; 5) у шляхетства живота, имѣнія и чести безъ суда не отнимать; 6) вотчины и деревни не жаловать; 7) въ придворные чины какъ русскихъ, такъ и иноземцевъ не производить; 8) государственные доходы въ расходы не употреблять и всѣхъ вѣрныхъ своихъ подданныхъ въ неотмѣнной милости содержать; а буде чего по сему обѣщанію не исполню, то лишена буду короны Россійской“. Протоколы верх. тайн. совѣта. — Соловьевъ, назв. соч., т. XIX, стр. 246—247. — *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 354 и слѣд., 359.

соизволили сочинить вмѣсто верховнаго совѣта и высокаго сената одинъ правительствующій сенатъ, какъ при Петрѣ I было, и исполнить его довольнымъ числомъ, 21 персоной“ [1]).

Просьба эта была исполнена немедленно: 4 марта послѣдовалъ указъ о возстановленіи сената въ прежней его силѣ и съ назначеніемъ 21 сенатора [2]). На другой день, 5 марта, сенаторы присягали и немедленно имѣли разсужденіе, надлежитъ ли въ сенатѣ быть генералъ-прокурору, оберъ-прокурору и рекетмейстеру? „Разсудили, что рекетмейстеру быть надлежитъ; но отъ безпокойныхъ блюстителей и напоминателей закона себя освободили“ [3]). Такимъ образомъ, сенату предстояло занять положеніе болѣе самостоятельное, чѣмъ даже при Петрѣ Великомъ. Сенатъ воспользовался своими правами, чтобы снова сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ [4]). Для надзора за сенатомъ Императрица прибѣгла къ самому умѣренному средству. Каждую субботу онъ долженъ былъ представлять ей два рапорта: одинъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, другой—о такихъ, которыя безъ доклада Е. В. рѣшены быть не могутъ [5]). Императрица имѣла, повидимому, серьезное намѣреніе обезпечить за сенатомъ его первенствующее значеніе, давъ ему новую организацію [6]). Въ первый разъ сенатъ раздѣляется на департаменты. Мѣра эта обусловливается, по ея мнѣнію, необходимостью освободить сенатъ изъ-подъ вліянія канцеляріи [7]). Дѣла, подвѣдомственныя сенату, должны были распредѣляться слѣдующимъ образомъ: въ 1-мъ—дѣла духовныя, въ чемъ они могутъ касаться пр. сената“; во 2-мъ—дѣла военной и морской коллегіи; въ 3-мъ—дѣла камеръ-коллегіи; въ 4-мъ—дѣла челобитчиковы и юстицъ-коллегіи; въ 5-мъ—дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ.

---

[1]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 267.—Ср. любопытную переписку Лефорта, *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 365 и слѣд.

[2]) П. С. З. № 5510. Замѣчательно, что въ числѣ 21 не было ни одного иностраннаго имени, кромѣ обрусѣвшаго Остермана. Время Бирона еще не настало. Ср. *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 372 и слѣд.

[3]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 271 и слѣд.

[4]) П. С. З. №№ 5513, 5522, 5529, 5534, 5543, 5598, 5603 и др.

[5]) П. С. З. № 5566.

[6]) П. С. З. №№ 5570, 5587, 5606. Эта попытка, впрочемъ, не осуществилась.

[7]) Указывая, что сенатъ рѣшаетъ дѣла по выпискамъ и докладамъ канцелярій, Императрица замѣчаетъ: „натурально, что въ докладахъ и выпискахъ, хотя и не по какимъ страстямъ, однакожъ отъ простоты, отъ многодѣльства, отъ скораго спѣшенія, или отъ иного какого случая какія прегрѣшенія бываютъ, отъ которыхъ и безъ всякой вины правительствующаго сената въ резолюціяхъ времеи какія несходства произойти могутъ, къ тому же отъ множества дѣлъ государственныхъ, такъ и челобитчиковыхъ, которыя надобно слушать и рѣшать всему собранію, недостаетъ времени“.

Несмотря на то, что сенатъ думалъ обойтись безъ генералъ-прокурора, должность эта была возстановлена въ октябрѣ 1730 года [1]). Мотивомъ къ этому распоряженію выставляется медленность сенатскаго дѣлопроизводства, небреженіе о государственныхъ дѣлахъ и значительныя остановки. Всѣ эти неудобства предполагалось устранить назначеніемъ генералъ-прокурора, довѣренной должности Петра Великаго; „какимъ же указомъ оный чинъ по кончинѣ дяди нашего и государя отставленъ и кѣмъ отрѣшенъ, о томъ намъ неизвѣстно", прибавляетъ указъ. Сенатъ былъ возстановленъ, слѣдовательно, въ полномъ комплектѣ. Но скоро онъ испыталъ новую катастрофу.

§ 119. При возстановленіи должности генералъ-прокурора она была поручена тому же Ягужинскому, смертельному врагу Остермана. Послѣдній скоро низвергъ его, опираясь на партію иностранцевъ [2]). Ягужинскій былъ отправленъ въ Берлинъ (1731). Вмѣстѣ съ паденіемъ генералъ-прокурора, имѣвшаго такое значеніе для высшей администраціи [3]), явилась мысль объ учрежденіи особаго совѣта, составленнаго изъ немногихъ лицъ. Въ ноябрѣ 1731 года учрежденіе это и явилось подъ именемъ кабинета [4]). Можетъ быть, образцомъ для него явился прусскій кабинетъ, учрежденный въ 1728 году [5]). Не имѣя политическихъ претензій верховнаго тайнаго совѣта, кабинетъ получилъ, однако, большое значеніе въ администраціи и сдѣлался самостоятельнымъ учрежденіемъ. Первоначальная цѣль кабинета объяснена въ указѣ 10-го ноября: кабинетъ, — говорилось здѣсь,—учрежденъ „для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, къ собственному нашему всемилостивѣйшему разрѣшенію принадлежащихъ". Но вмѣстѣ съ тѣмъ ему ввѣренъ надзоръ за всѣми государственными установленіями. Сенату, синоду, коллегіямъ, приказамъ и канцеляріямъ велѣно подавать въ кабинетъ ежемѣсячные рапорты о челобитчиковыхъ дѣлахъ для усмотрѣнія, „безволокитно-ль онымъ рѣшенія бываютъ" [6]). Затѣмъ, вѣдѣнію его подчинились самыя различныя дѣла, преимущественно по воинскому управленію [7]) и финансовой части [8]). Значеніе каби-

---

[1]) П. С. З. № 5625.

[2]) Ср. мое назв. соч., стр. 150 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 178 и слѣд. Ред.].

[3]) Новаго назначенія ген.-прок. не послѣдовало до 1740 года.

[4]) П. С. З. № 5871.

[5]) См. выше, § 92.

[6]) П. С. З. № 5872.

[7]) П. С. З. №№ 6155, 6833, 7138.

[8]) П. С. З. № 5958 и друг.

нета увеличилось вслѣдствіе того, что указъ, подписанный тремя кабинетъ-министрами, имѣлъ силу именного повелѣнія [1]). Сенатъ теряетъ значеніе даже въ глазахъ собственныхъ членовъ. Старые сенаторы вовсе не ходили въ сенатъ, а графъ Головкинъ не выходилъ изъ дому. Въ сенатъ являлись только два лица [2]). Правда, къ концу царствованія Анны Ивановны значеніе сената какъ будто поднимается. Въ 1740 г. при немъ снова появляется генералъ-прокуроръ [3]); кабинетъ какъ бы сливается съ сенатомъ, и періодъ времени отъ 1738 до 1740 года изобилуетъ такъ называемыми „общими разсужденіями" кабинета съ сенатомъ. Можетъ быть, дѣло Артемія Волынскаго дискредитировало кабинетъ, а вопросъ о регентствѣ побуждалъ Бирона ласкать сенатъ и его партію [4]).

По смерти Анны Ивановны и низверженіи Бирона кабинетъ, служившій прежде честолюбію Остермана, сдѣлался орудіемъ въ рукахъ Миниха. Онъ усилилъ значеніе кабинета и перенесъ въ него центръ администраціи. Учреждена была должность „перваго министра", которую занялъ Минихъ. Кабинетъ раздѣленъ на три департамента. Первый назначался для дѣлъ военныхъ и находился въ завѣдываніи Миниха, который долженъ былъ рапортовать герцогу брауншвейгскому [5]); во второмъ Остерманъ завѣдывалъ иностранными сношеніями и дѣлами по флоту. Въ третьемъ князь Черкасскій и графъ Головкинъ вѣдали внутреннія дѣла [6]). Наконецъ, кабинетъ принялъ участіе и въ отправленіи правосудія [7]). Вскорѣ послѣ этого указа Минихъ лишился мѣста перваго министра, уступивъ свое вліяніе Остерману [8]). Попытка Миниха была послѣднею въ своемъ родѣ. Нельзя сказать, чтобы какъ она, такъ и всѣ предыдущія мѣры содѣйствовали „лучшему и порядочнѣйшему управленію дѣлъ". Партіи, возставшія противъ учрежденій Петра Великаго, истощили свои силы. Настало время возвратиться къ завѣщаннымъ имъ идеямъ.

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 153. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 181. Ред.].

[2]) Минихъ, *Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie*, стр. 85 и слѣд.

[3]) Мое назв. соч., стр. 158 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 185 и 186. Ред.]. Ср. П. С. З. №№ 7486, 7558, 7621, 7815 и 8109.

[4]) *Маркизъ Ла-Шетарди*, соч. Пекарскаго, стр. 289.

[5]) Мужу правительницы Анны Леопольдовны.

[6]) П. С. З. № 8326.

[7]) П. С. З. № 8293. Въ этомъ указѣ правительница обѣщаетъ сама рѣшать судныя дѣла. Относительно Миниховскаго кабинета см. №№ 8288, 8299, 8345, 8310.

[8]) Соловьевъ, назв. соч., т. XXI, стр. 34 и слѣд. Послѣ паденія Миниха отмѣненъ былъ и указъ „о челобитныхъ", П. С. З. № 8345.

Сенатъ при Елисаветѣ Петровнѣ.

(1741—1761).

§ 120. Указъ о возстановленіи сената въ прежней его должности, данный Елисаветою Петровною вскорѣ по вступленіи ея на престолъ [1]), выражаетъ какъ бы отреченіе отъ политики партій, исказившихъ учрежденія Петра Великаго. Онъ прямо осуждаетъ верховный тайный совѣтъ и кабинетъ, какъ учрежденія, несогласныя съ государственнымъ порядкомъ, установленнымъ преобразователемъ. Указъ говоритъ, что верховный тайный совѣтъ учрежденъ вслѣдствіе „происковъ нѣкоторыхъ", и что имъ нарушенъ прежній „порядокъ правленія"; что хотя Анна Ивановна и возстановила первоначально прежній порядокъ, но „въ другой годъ ея жъ владѣнія онъ паки оставленъ сочиненіемъ кабинета... отъ чего произошло многое упущеніе дѣлъ государственныхъ, внутреннихъ всякаго званія; а правосудіе уже и весьма въ слабость пришло". „И для того", продолжаетъ указъ, „повелѣваемъ, къ отвращенію бывшихъ до сего времени непорядковъ въ правленіи государства, слѣдующее: правительствующій нашъ сенатъ да будетъ имѣть прежде бывшую свою силу и власть въ правленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ" [2]).

Возстановленіе сената на этотъ разъ было дѣйствительное. Внутреннее управленіе отдано въ его распоряженіе. Одни иностранныя дѣла отданы въ вѣдѣніе особыхъ лицъ, во главѣ которыхъ стоялъ государственный канцлеръ [3]).

Описаніе и оцѣнка дѣятельности сената за двадцать лѣтъ его могущества довольно затруднительны. Она находится въ связи со всѣми событіями царствованія Елисаветы Петровны [4]). Для нашей цѣли достаточно представить краткій обзоръ дѣлъ, бывшихъ въ вѣдѣніи сената—онъ уяснитъ и объемъ его власти.

Одинъ изъ первыхъ вопросовъ, на который сенатъ долженъ былъ обратить вниманіе, былъ вопросъ финансовый. Финансовое разстрой-

---

[1]) 25 ноября 1741 года. Указъ о возстановленіи сената послѣдовалъ 12 декабря 1742. См. П. С. З. № 8480.

[2]) Для присутствія въ сенатѣ было назначено 14 лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ утверждены въ своихъ должностяхъ генералъ-прокуроръ кн. Никита Трубецкой и оберъ-прокуроръ Иванъ Брылкинъ.

[3]) Канцлеромъ въ это время былъ кн. А. Черкасскій; онъ присутствовалъ и въ сенатѣ.

[4]) Для исторіи царствованія Елисаветы Петровны см. Соловьевъ, назв. соч., т. XX—XXIV, и Ешевскаго, Царств. Елис. Петр., въ *Полн. собр. соч.*

ство въ послѣднее царствованіе дошло до крайнихъ предѣловъ. Звонкая монета—золотая и серебряная—исчезла изъ обращенія. На сенатъ было теперь возложено попеченіе объ удержаніи звонкой монеты въ предѣлахъ государства [1]). Не менѣе трудное дѣло, возложенное на сенатъ, было регулированіе соляной промышленности и снабженіе народа этимъ предметомъ первой необходимости. Въ связи съ этимъ, продажа вина и винокуреніе также состояли подъ его непосредственнымъ вѣдѣніемъ [2]). Въ теченіе трехъ послѣднихъ царствованій никто не думалъ о народной переписи—вопросѣ чрезвычайно важномъ, какъ по финансовымъ соображеніямъ, такъ и по тому, что сословія въ то время не установились окончательно. „Особенно между духовенствомъ и податными классами трудно было провести границу; самое броженіе народа еще не кончилось. Еще недалеко было то время, когда онъ толпами бѣжалъ изъ Россіи или бродилъ съ мѣста на мѣсто, думая укрыться отъ преслѣдованія безпощадной администраціи. При неопредѣленности юридическаго положенія множества лицъ возникало много недоумѣній. Разрѣшить всѣ эти недоумѣнія, подчинить разбѣжавшійся и разогнанный народъ переписи, найти каждому званію свое мѣсто было теперь задачею сената“ [3]).

Заботы о благосостояніи народномъ, о содѣйствіи торговлѣ, промышленности, во всѣхъ ихъ видахъ, были также предоставлены сенату. П. С. З. содержитъ множество его распоряженій относительно предметовъ внѣшней торговли и таможенъ [4]), банковъ дворянскаго и коммерческаго [5]), мануфактуръ и заводской промышленности [6]). По его иниціативѣ и подъ его руководствомъ были положены твердыя основанія государственному межеванію, организованному при Екатеринѣ II [7]). По иниціативѣ сената были уничтожены въ 1753 г. внутренніе таможенные мелочные сборы. Въ его вѣдѣніе былъ отданъ первый нашъ университетъ. Скоро послѣ основанія университета, сенатскимъ указомъ учреждена академія художествъ. Въ

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 169, примѣч. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 195, примѣч. Ред.].

[2]) См. Соловьевъ, назв. соч., т. XXI, и мое назв. соч., стр. 173, примѣч. 2. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 198, прим. 2. Ред.].

[3]) П. С. З. №№ 8619, 8811, 8835 и мн. друг.

[4]) П. С. З, №№ 8828, 8919, 9064, 9331 и мн. друг.

[5]) П. С. З. №№ 10259, 10265, 10271 и мн. друг.

[6]) П. С. З. №№ 8826, 8895, 8921, 9889, 9954 и мн. друг.

[7]) Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Объ успѣхахъ государственнаго межеванія въ Россіи до императрицы Екатерины II, стр. 505 и слѣд. — П. С. З. №№ 9259, 9361 и мн. друг.

1760 г. онъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ [1]).

Не меньше заботъ представляли дѣла внутренней безопасности. Въ теченіе царствованія Елисаветы сенатъ принимаетъ мѣры для искорененія воровъ и разбойниковъ, нищенства, для помощи отъ голода, свирѣпствовавшаго въ тогдашней Россіи [2]). Мѣстное управленіе полнѣе подчинилось сенату; въ его рукахъ сосредоточивалось право назначенія воеводъ [3]). Военная администрація также не была исключена изъ его компетенціи. Важнѣйшіе вопросы по военному бюджету, о штатахъ, объ отчетности представлялись на его усмотрѣніе. Укомплектованіе полковъ и наборы находятся въ его распоряженіи. Подъ его же руководствомъ находились обмундированіе и продовольствіе арміи, равно какъ и ея вооруженіе. Образцы оружія присылались обыкновенно въ сенатъ, который уже распоряжался о сдѣланіи оружія по этому образцу для всей арміи [4]).

Наконецъ, и духовное вѣдомство было поставлено въ зависимость отъ сената. Доклады синодскаго оберъ-прокурора шли къ Императрицѣ черезъ сенатскаго генералъ-прокурора [5]). Вмѣстѣ съ синодомъ сенатъ разсматривалъ и разрѣшалъ многіе вопросы духовнаго управленія: по штатамъ церквей, по огражденію и распространенію православія и т. д. [6]).

§ 121. Такой обширный кругъ вѣдомства предполагалъ и значительную степень власти для разрѣшенія дѣлъ, лежавшихъ на попеченіи сената. Дѣйствительно, сенатъ въ царствованіе Елисаветы былъ, выражаясь языкомъ Петра Великаго, ея „высокоповѣреннымъ“. Всѣ части управленія были подъ его строгимъ контролемъ и въ полной зависимости, переходившей даже необходимые предѣлы [7]). Для доказательства объема его полномочій достаточно привести нѣсколько примѣровъ. Извѣстно, что пріостановленіе смертной казни состоялось въ 1751 и 1753 годахъ, по распоряженію сената; но раньше того, въ 1744 г., сенатъ воспретилъ приводить въ испол-

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 191 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 214. Ред.].

[2]) Тамъ же, стр. 186 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 210 и слѣд. Ред.].

[3]) П. С. З. №№ 8550, 8865, 9084 и др.

[4]) Ссылки на П. С. З. см. въ моемъ назв. соч., стр. 185. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 208. Ред.].

[5]) См. *Жизнь кн. Шаховского*, соч. Радищева, стр. 53, 59 и 63. Впослѣдствіи оберъ-прокуроръ синода пріобрѣлъ больше самостоятельности.

[6]) П. С. З. №№ 8507, 8762, 8763 и др.

[7]) Екатерина II жаловалась впослѣдствіи на „безмолвное состояніе“, въ которое приведены были коллегіи сенатомъ. См. секретнѣйшее наставленіе кн. Вяземскому.

неніе смертные приговоры безъ сенатскаго утвержденія; этотъ указъ былъ подтвержденъ чрезъ четыре года [1]). Въ 1742 году сенатъ призналъ малолѣтними лицъ обоего пола до 17 лѣтъ и освободилъ ихъ, въ случаѣ тяжкихъ преступленій, отъ пытки и смертной казни [2]). Въ случаѣ чрезвычайныхъ народныхъ бѣдствій онъ разрѣшалъ себѣ чрезвычайныя, диктаторскія мѣры. Такъ, въ 1750 году, по случаю голода, онъ велѣлъ описать хлѣбъ у помѣщиковъ, купцовъ и промышленниковъ для раздачи его людямъ неимущимъ; вмѣстѣ съ этимъ помѣщикамъ было запрещено винокуреніе, и они обязаны были не только кормить крестьянъ, но и дать имъ сѣмена на обсѣмененіе полей до будущаго урожая хлѣба [3]). Въ 1757 году онъ своею властью смягчилъ тѣлесныя наказанія для лицъ женскаго пола: именно, онъ приказалъ тяжкихъ преступницъ, по наказаніи кнутомъ, ссылать въ Сибирь, не вырывая у нихъ ноздрей и не ставя на лицѣ знаковъ [4]). Сила сената при Елисаветѣ доказывается и „секретнѣйшимъ наставленіемъ“, даннымъ Екатериною II князю Вяземскому, хотя сила эта и выставляется въ видѣ злоупотребленія. „Сенатъ“, говоритъ она, „установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ—почти все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ“ [5]).

Учрежденіе конференціи при Высочайшемъ дворѣ [6]) не особенно стѣснило права сената. Она, какъ сказано выше, установлена была для разсужденія о внѣшнихъ дѣлахъ. Дѣла внутренней администраціи поручались ей по исключенію.

Реформы Екатерины II и Павла I.

(1762—1801).

§ 122. Кратковременное царствованіе Петра III не оставило существенныхъ слѣдовъ на учрежденіи сената, но царствованіе Екатерины II готовило ему глубокія измѣненія. Конечно, общее значеніе сената не отмѣнялось никакимъ закономъ; напротивъ, оно признавалось и подтверждалось. Формально правительствующій се-

---

[1]) П. С. З. №№ 8944, 9871, 9872, 9875, 9911, 10113 и друг.

[2]) П. С. З. № 8601.

[3]) П. С. З. № 9709.

[4]) П. С. З. № 10686.

[5]) См. мое назв. соч., стр. 206 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 227. Ред.].

[6]) См. выше, стр. 211, прим. 5.

натъ оставался высшимъ судебнымъ и правительственнымъ мѣстомъ имперіи. Сподвижники Екатерины любили ссылаться на ея царствованіе, какъ на время процвѣтанія сената, относя упадокъ его къ царствованію Павла I [1]). Но такой взглядъ врядъ ли можетъ быть принятъ. Напротивъ, подъ вліяніемъ общихъ узаконеній Императрицы, хотя и не касавшихся прямо сената, и отдѣльныхъ мѣръ, учрежденіе это видоизмѣнилось въ самомъ его существѣ.

Съ самаго начала своего царствованія Екатерина отнеслась къ сенату съ недовѣріемъ. Это видно и изъ ея записокъ, и изъ ея инструкцій генералъ-прокурору князю А. А. Вяземскому; это доказывается и многими принятыми ею мѣрами. Значительная доля недостатковъ прежняго царствованія поставлена на счетъ сенату. Конечно, на его долю приходилось не мало грѣховъ, но, кажется, обвиненія преувеличены. Множество безпорядковъ зависѣло отъ того, что о реформѣ мѣстнаго управленія никто не думалъ со времени Петра Великаго. Созданныя имъ учрежденія были отмѣнены или искажены. Не имѣя хорошей мѣстной администраціи, сенатъ, въ значительной степени, былъ парализованъ. Затѣмъ, великая доля безпорядковъ падаетъ на отвѣтственность временщиковъ, пользовавшихся довѣріемъ Императрицы. Въ пользу ихъ, напримѣръ, создавались монополіи, вредно вліявшія на торговлю [2]).

Но и не эти безпорядки указали Екатеринѣ планъ преобразованій. Ея личный характеръ, взгляды, просвѣщенные знакомствомъ съ политическою философіею XVIII вѣка, препятствовали ей помириться съ сенатомъ, сильно напоминавшимъ боярскую думу, съ его полу-патріархальнымъ отношеніемъ къ управленію. Ее поражала отсталость взглядовъ, странное иногда невѣжество членовъ сената [3]). Затѣмъ,—что̀ самое главное,—на русскомъ престолѣ была теперь женщина съ сильной волей, съ жаждою дѣятельности, съ рѣшительною наклонностью къ личному управленію. Она не напоминала Елисавету, предпочитавшую удовольствія частной жизни тревогамъ управленія. Екатерина не могла довѣриться какому-либо учрежденію, поручивъ ему бремя администраціи. Задуманныя ею реформы требовали отъ нея постояннаго и напряженнаго вниманія и личнаго наблюденія. Этимъ объясняется многое изъ сдѣланнаго ею по отношенію къ сенату.

§ 123. Въ самомъ началѣ своего царствованія, именно въ 1763 г.,

---

[1]) Объ этихъ запискахъ см. ниже.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 177, примѣч. 1. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 201, прим. 1. Ред.].

[3]) Тамъ же, стр. 205. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 226 и 227. Ред.].

она рѣшилась исправить недостатки сенатскаго дѣлопроизводства, зависѣвшіе, по ея мнѣнію, отъ множества и разнообразія поступающихъ въ сенатъ дѣлъ, столь великаго, „что превосходитъ силы человѣческія всѣ оныя рѣшить въ надлежащее время“ [1]). Для устраненія этого неудобства Императрица раздѣлила сенатъ на департаменты, поручивъ каждому изъ нихъ особый родъ дѣлъ. Всѣхъ департаментовъ учреждено 6; изъ нихъ 4—въ С.-Петербургѣ, а 2—въ Москвѣ, вмѣсто бывшей сенатской конторы. 1 му департаменту поручены государственныя внутреннія и политическія дѣла [2]), 2-му—судебныя, 3-му—дѣла по губерніямъ, состоявшимъ на особомъ положеніи [3]), и нѣкоторымъ спеціальнымъ управленіямъ [4]), 4-му—по военной и адмиралтейской коллегіямъ, съ зависящими отъ нихъ установленіями. Изъ московскихъ департаментовъ, 1-му поручено „отправленіе государственныхъ текущихъ, дѣлъ, каковы нынѣ исправляетъ сенатская контора“, 2-му—„апелляціонныя дѣла и по герольдіи, противъ 2-го департамента“. Всѣ департаменты признаны самостоятельными коллегіями, „въ равной силѣ и достоинствѣ“. Каждый долженъ былъ рѣшать дѣла единогласно; въ случаѣ разногласія, дѣло переносилось въ общее собраніе [5]). Генералъ-прокуроръ состоялъ при 1-мъ департаментѣ; при прочихъ состояли оберъ-прокуроры [6]).

Легко замѣтить, что въ общихъ чертахъ указъ 1763 года положилъ основаніе нынѣ существующей организаціи сената. Для порядка дѣлопроизводства новое устройство представляло извѣстныя выгоды. Но раздѣленіе сената на отдѣльныя какъ бы коллегіи разрушило цѣлостность и единство этого учрежденія, что́ отразилось и на его іерархическомъ значеніи. Сенатъ не падалъ, правда, весь разомъ, какъ во время Анны, но онъ падалъ по частямъ. Означенное дѣленіе не было объявлено чѣмъ-то неизмѣннымъ; оно могло измѣниться по указаніямъ опыта [7]). Черезъ нѣсколько времени при сенатѣ учреждена была межевая экспедиція [8]), преобразованная въ 1794 году въ межевой департаментъ [9]). Подтверждено о стро-

[1]) П. С. З. № 11989.

[2]) Дѣла эти были многочисленны и разнообразны; сюда относились, между прочимъ, дѣла ревизскія, о доходахъ и расходахъ, по герольдіи, по синоду, по коллегіи экономіи, по монетной части, по финансовому управленію вообще и т. д.

[3]) Малороссія, Лифляндія, Эстляндія, Выборгская губернія, Нарва.

[4]) Академія наукъ, университетъ, академія художествъ, по медицинской коллегіи, и т. д.

[5]) Тамъ же, п. 5.

[6]) Тамъ же, п. 3 (съ 1774 г. въ 1-ый деп. назначенъ особый оберъ-прокуроръ).

[7]) Тамъ же, п. 2.

[8]) П. С. З. № 12488.

[9]) П. С. З. № 17227.

гомъ исполненіи сенатскихъ указовъ, съ опредѣленіемъ штрафовъ за неисполненіе [1]). Въ своемъ „наказѣ“ Императрица выразила взглядъ, что сенатъ есть то „хранилище законовъ“, какое должно существовать въ каждомъ государствѣ [2]).

§ 124. Но вся эта обстановка не остановила примѣненія другихъ взглядовъ на практикѣ. Во-первыхъ, участіе сената въ дѣлахъ законодательныхъ замѣтно слабѣетъ. Съ самаго начала царствованія Екатерины разработка многихъ важныхъ вопросовъ была поручена разнымъ коммиссіямъ, подъ непосредственнымъ надзоромъ Императрицы [3]). Съ 1769 года въ разсмотрѣніи законодательныхъ вопросовъ принимаетъ участіе учрежденный въ этомъ году совѣтъ [4]). Затѣмъ, что̀ важнѣе всего, въ царствованіе Екатерины радикально измѣняется положеніе генералъ-прокурора. Онъ перестаетъ быть только „окомъ государевымъ“ при сенатѣ, но становится двигателемъ всего управленія. За это время онъ, дѣйствительно, сталъ первымъ министромъ относительно многихъ частей управленія [5]). Въ качествѣ начальника сенатской канцеляріи и всѣхъ оберъ-прокуроровъ, онъ безъ того имѣлъ преобладающее значеніе въ сенатѣ. Но къ этимъ общимъ его правамъ присоединились другія черты: онъ сдѣлался единственнымъ посредникомъ между сенатомъ и верховною властью, и нѣкоторыя части управленія перешли въ его непосредственное завѣдываніе. Таковы части: соляная [6]), вообще финансовая [7]), монетная, ассигнаціонный банкъ, впослѣдствіи почтовое управленіе [8]) и т. д.

Генералъ-прокуроръ не былъ единственнымъ лицомъ, вѣдавшимъ разныя части по порученію Императрицы и по особому ея довѣрію. Сосредоточеніе административной власти въ его рукахъ содѣйствовало еще ея единству [9]), но иныя довѣренныя лица ставились во

---

[1]) П. С. З. № 12710.

[2]) Наказъ, въ этомъ случаѣ, воспроизводитъ мысль Монтескьё.

[3]) Ср. мое назв. соч., стр. 214, примѣч. 2. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 234, прим. 4. Ред.].

[4]) См. выше, стр. 212, примѣч. 2.

[5]) Сперанскій говоритъ, что генералъ-прокуроръ въ это время соединялъ въ лицѣ своемъ званіе министра юстиціи, финансовъ, госуд. казначея и госуд. контролера „и по всѣмъ симъ частямъ непосредственно подносилъ доклады“. *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 33.

[6]) Ср. мое назв. соч., стр. 247 и примѣч. 1. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 263 и прим. 1. Ред.].

[7]) Тамъ же, стр. 240 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 257 и слѣд. Ред.].

[8]) Тамъ же, стр. 244, 248 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 260, 261, 264 и слѣд. Ред.].

[9]) Неизвѣстный составитель любопытной записки: „Проектъ системы граждан-

главѣ другихъ управленій, съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ Императрицѣ. Такая система личныхъ порученій установилась, во-первыхъ, по давнишнему желанію Государыни освободить коллегіи отъ излишней зависимости ихъ отъ сената; во-вторыхъ, изъ желанія подчинить извѣстныя части своему личному наблюденію. Это двоякое стремленіе обнаружилось при порученіи камеръ-коллегіи кн. Куракину [1]), при учрежденіи канцеляріи опекунства иностранныхъ переселенцевъ [2]), межевой экспедиціи [3]) и т. д. Нечего повторять о томъ, что три „первыя" коллегіи не только сохранили свою независимость, но увеличили ее [4]). Кромѣ того, нѣкоторыя части управленія были спеціально поручены отдѣльнымъ лицамъ, пользовавшимся особымъ довѣріемъ Императрицы.

Наконецъ, новое учрежденіе о губерніяхъ не замедлило отразиться на положеніи сената, и, именно, въ двоякомъ отношеніи. Во первыхъ, въ учрежденіи о губерніяхъ осуществилась завѣтная мысль Екатерины—сосредоточить ближайшее завѣдываніе общими частями администраціи въ установленіяхъ мѣстныхъ. Еще въ 1764 г. она помышляла о полномъ преобразованіи мѣстныхъ установленій. На первый разъ была преобразована должность губернаторовъ [5]). Они были поставлены подъ непосредственное наблюденіе сената и верховной власти, что́ умалило значеніе коллегій [6]). По открытіи губерній (1781) коллегіи перенесены въ мѣстность подъ именемъ палатъ, правленій и т. д. [7]). Во-вторыхъ, во главѣ мѣстныхъ установленій была поставлена сильная должность Государева намѣст-

---

скаго управленія", доказывая превосходство прежняго сенатскаго устройства, говоритъ слѣдующее о должности генералъ-прокурора: „не нося званія перваго министра, былъ онъ таковымъ на самомъ дѣлѣ... Главнѣйшая польза сего порядка вещей состояла въ двухъ отношеніяхъ: а) единство власти, заключавшееся въ особѣ генералъ-прокурора, вело всѣ части управленія къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и проч. судимы и разрѣшаемы были однообразно", и т. д. *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 52 и слѣд.

[1]) П. С. З. № 12118. Здѣсь сказано, между прочимъ: „хотя Мы оную камеръ-коллегію оставляемъ на прежнемъ ея основаніи, подъ вѣдѣніемъ, какъ и прочія коллегіи, Нашего сената, но... повелѣваемъ оному Куракину обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста за благо разсудитъ, представлять Намъ самимъ, на собственное Наше разсмотрѣніе и конфирмаціи".

[2]) П. С. З. №№ 11844, 11879, 11881.

[3]) П. С. З. №№ 12488, 12684 и др.

[4]) Онѣ и уцѣлѣли послѣ паденія прочихъ коллегій.

[5]) П. С. З. № 12137.

[6]) См. мое назв. соч., стр. 214 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 234 и слѣд. Ред.].

[7]) См. учрежд. о губ.

ника (генералъ-губернаторъ). И по закону и de facto намѣстники были облечены значительными полномочіями. Хотя законъ и говорилъ о подвѣдомственности ихъ какъ верховной власти, такъ и сенату, но контроль сената былъ скорѣе номинальный, чѣмъ дѣйствительный; намѣстники, въ большинствѣ случаевъ, имѣли дѣло съ верховною властью [1]).

Такимъ образомъ, личное начало торжествуетъ на двухъ пунктахъ. Задачи центральнаго управленія сосредоточиваются въ рукахъ генералъ-прокурора и особыхъ довѣренныхъ лицъ. Задачи управленія мѣстнаго сосредоточены въ губернскихъ установленіяхъ подъ всесильнымъ контролемъ намѣстниковъ. Правительственное значеніе сената умалилось, хотя по формѣ онъ оставался средоточіемъ всѣхъ дѣлъ. Извѣстно, что Императрица, по введеніи въ дѣйствіе учрежденія о губерніяхъ, думала о преобразованіи сената, согласно новымъ потребностямъ управленія. Департаменты сената должны были соотвѣтствовать разнымъ частямъ и установленіямъ новой губернской администраціи: 1-й департаментъ долженъ былъ соотвѣтствовать губернскому правленію, 2-й—казенной палатѣ и т. д. Но это предположеніе осталось безъ дальнѣйшаго дѣйствія.

§ 125. Мѣры императора Павла I, съ одной стороны, закрѣпили то, что уже совершилось на дѣлѣ при Екатеринѣ II, съ другой—довершили распаденіе сената.

Въ самомъ началѣ своего царствованія Павелъ I ввѣрилъ должность генералъ-прокурора одному изъ приближеннѣйшихъ къ нему лицъ—кн. Куракину. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ назначенъ былъ главнымъ директоромъ ассигнаціоннаго банка и завѣдующимъ тайною экспедиціею и коммиссіей для сочиненія уложенія. Затѣмъ, въ вѣдѣніе его поступили учрежденныя при сенатѣ экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ переселенцевъ и сельскаго домоводства [2]). Замѣчательно, что въ этихъ экспедиціяхъ генералъ-прокуроръ беретъ уже юридическій перевѣсъ надъ сенаторами: онъ—начальникъ экспедиціи, тогда какъ сенаторы только члены, наравнѣ съ другими назначенными въ нихъ лицами. Кромѣ этихъ порученій, на генералъ-прокурора были возложены и другія [3]).

---

[1]) См. мое назв. соч., стр. 227 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 245 и слѣд. Ред.].

[2]) П. С. З. № 17601 и др.

[3]) Школа для обученія юнкеровъ, управленіе государственными лѣсами, конскими заводами, юнкерами и т. д. Только казначейскія экспедиціи ввѣрены особому государственному казначею (графъ Васильевъ). П. С. З. №№ 17609, 17610, 17664, 17665, 17707, 17733, 17670 и т. д.

Въ отношеніи мѣстнаго управленія Императоръ отступилъ отъ учрежденій Екатерины II. Должность Государева намѣстника въ большинствѣ губерній была упразднена. Безпорядки, замѣченные въ казенныхъ палатахъ, повели къ возстановленію коллегій и нѣкоторыхъ конторъ въ столицахъ. Но возстановленіе коллегій не означало возстановленія коллегіальнаго начала. Президенты коллегій сдѣлались дѣйствительными ихъ начальниками; нѣкоторыя изъ нихъ отданы въ распоряженіе главныхъ директоровъ [1]). Какъ президенты, такъ и директоры сносились непосредственно съ Государемъ. Для завѣдыванія государственнымъ казначействомъ были учреждены четыре экспедиціи подъ главнымъ начальствомъ государственнаго казначея. Важнѣйшія государственныя дѣла сосредоточивались въ собственной канцеляріи Государя. „Государственный чиноначальникъ, управлявшій сею канцеляріею, былъ дѣйствительнымъ министромъ Е. И. В. по всѣмъ общимъ дѣламъ государственнаго управленія" [2]).

Въ этихъ условіяхъ положеніе сената должно было ухудшиться. Устраняя его отъ правительственной части, Императоръ обратилъ вниманіе на его судебную дѣятельность. Мы видѣли, что сенатъ не предназначался для отправленія правосудія въ собственномъ смыслѣ, но измѣненія послѣднихъ лѣтъ оставили за нимъ едва ли не одно судебное значеніе. Но 2-й департаментъ, по множеству стекавшихся въ него дѣлъ, не могъ исполнять какъ слѣдуетъ своихъ обязанностей. Отъ прошлаго царствованія осталось въ сенатѣ 11.476 нерѣшенныхъ дѣлъ. Крутыя мѣры были приняты для ускоренія дѣлопроизводства. Такъ, повелѣно было чинить исполненіе по протоколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписи прочихъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ. Скоро возникъ вопросъ, какъ поступать въ томъ случаѣ, если въ присутствіи будутъ только два сенатора. Въ видахъ быстроты, вопросъ этотъ рѣшился тѣмъ, что послѣ подписанія протокола двумя наличными, подпись третьяго можетъ быть дана на дому [3]). Затѣмъ, для облегченія судебнаго департамента, часть дѣлъ его дозволено передать въ другіе, административные [4]). Кромѣ того, учреждено три временныхъ департамента, для окончанія старыхъ судебныхъ дѣлъ [5]). Видоизмѣнился и самый порядокъ рѣшенія. Необходимость единогласнаго рѣшенія,

---

[1]) Д. П. Трощинскій, Записка о министерствахъ. *Сборн. Русск. Ист. Общ.*, т. III, стр. 26 и слѣд.—Сперанскій, назв. зап. въ *Арх. ист. и пр. свѣд.* Калачова, кн. 3, стр. 35.

[2]) Трощинскій, тамъ же, стр. 27 и слѣд.

[3]) П. С. З. №№ 17600, 17615, 17751.

[4]) П. С. З. № 17639.

[5]) Тамъ же.

установленная для общихъ собраній сената Екатериною II [1]), была отвергнута. „Изъ дѣлъ, въ сенатѣ производимыхъ“, говорилъ указъ 1797 г., „усматриваемъ мы, что по разногласнымъ сенаторовъ мнѣніямъ приводятся въ остановку многія дѣла, и въ числѣ ихъ такія, по коимъ маловажное токмо сомнѣніе одного или двухъ сенаторовъ изъявляемо бываетъ“ [2]). Поэтому указано рѣшать дѣла въ общихъ собраніяхъ простымъ большинствомъ голосовъ. Иногда случалось, что при переходѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе, при полученіи новыхъ доказательствъ, сенаторы того департамента, гдѣ прежде производилось дѣло, измѣняли свое мнѣніе, поданное въ департаментѣ, при обсужденіи его въ общемъ собраніи. Это было имъ теперь запрещено [3]). Но перемѣны не ограничились этими мѣрами.

Прежде, когда сенатъ былъ средоточіемъ не только суда, но и администраціи, не могло возникнуть серьезныхъ столкновеній казеннаго интереса съ правосудіемъ, такъ какъ онъ былъ высшій блюститель того и другого. Теперь, съ образованіемъ администраціи въ новѣйшемъ смыслѣ, съ своими особенными интересами, неминуемо должно было возникнуть столкновеніе между правосудіемъ, представителемъ котораго дѣлался сенатъ, съ казенными интересами, перешедшими подъ защиту разныхъ вѣдомствъ. Въ 1799 г. было указано, чтобы всѣ рѣшенія судебныхъ мѣстъ касательно казенныхъ имуществъ восходили черезъ сенатъ на Высочайшее утвержденіе [4]). Дальнѣйшій упадокъ сената описываетъ графъ Завадовскій въ запискѣ, поданной имъ Императору Александру I. „Сенатъ“, говоритъ онъ, „въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ былъ въ своихъ рѣшеніяхъ апелляціи, подобно суднымъ мѣстамъ, и даже опубликованъ назначенный къ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что генералъ-рекетмейстеръ, учрежденный отъ Государя Петра I для принятія въ сенатъ прошенія на коллегіи, началъ принимать просьбы на сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ... По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ перевершивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно“ [5]).

---

[1]) П. С. З. № 11989, п. 6.

[2]) П. С. З. № 17760.

[3]) П. С. З. № 17762.

[4]) П. С. З. № 19090.

[5]) См. мое назв. соч., стр. 268 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 281 и слѣд. Ред.].

Реформы Александра I [1]).

§ 126. Молодой Государь засталъ всѣ учрежденія высшаго управленія въ крайнемъ разстройствѣ. Ни одно изъ нихъ не могло быть названо средоточіемъ управленія. Ни одно не имѣло строго опредѣленныхъ обязанностей и вытекавшей отсюда отвѣтственности. Ни въ одномъ изъ нихъ нельзя уже было различить основныхъ началъ его устройства. Между тѣмъ, юный Императоръ былъ проникнутъ живѣйшимъ желаніемъ внести въ государственное управленіе начала законности и отвѣтственности, которыхъ ему издавна недоставало. Осуществленіе того и другого не могло совершиться безъ извѣстной системы органическихъ должностей, созданной по опредѣленному плану. Но въ хаосѣ тогдашней администраціи для законодателя необходимо было найти какую-нибудь точку опоры. Ее можно было найти, во-первыхъ, или въ учрежденіи одного изъ существующихъ установленій, или, во-вторыхъ, въ общихъ идеяхъ о государственномъ устройствѣ, выработанныхъ уже на западѣ Европы.

Изъ всѣхъ наличныхъ установленій одинъ сенатъ, несмотря на всѣ пережитыя имъ испытанія, сохранилъ, хотя по внѣшности, опредѣленныя черты въ своемъ устройствѣ. Въ немъ жила еще идея, вложенная въ него великимъ преобразователемъ Россіи. Можно сказать, что значеніе этой идеи, при всеобщемъ разстройствѣ государственныхъ установленій, казалось еще величественнѣе. Безмѣрность нарушеній уставовъ Петра, достигшихъ апогея своего въ царствованіе Павла I, тѣмъ сильнѣе побуждала сподвижниковъ Екатерины стремиться къ возстановленію ихъ. Они идеализировали значеніе сената не только временъ Петра, но и Екатерины II, когда оно умалилось въ сущности. Самъ Императоръ былъ проникнутъ этими воззрѣніями. Означеннымъ настроеніемъ и объясняется указъ его, данный сенату 5 іюня 1801 г., весьма замѣчательный, и который здѣсь полезно привести вполнѣ.

„Уважая всегда правительствующій сенатъ“, писалъ Государь, „яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, и зная, сколь много права и преимущества, отъ Государей предковъ моихъ ему присвоенныя, по времени и различнымъ обстоятельствамъ, подверглися перемѣнѣ, къ ослабленію и самой силы закона, всѣмъ управлять долженствующаго, я желаю возстановить оный

---

[1]) См. *Исторію царствованія Александра I*, г. Богдановича, особ. приложеніе къ тому I. Отдѣльные документы имѣются въ *Чтеніяхъ Моск. Общ. ист. и древн.*, *Русскомъ Архивѣ* и др. изданіяхъ.

на прежнюю степень, ему приличную, и для управленія мѣстъ, ему подвластныхъ, толико нужную; и на сей конецъ требую отъ сената, чтобъ онъ, собравъ, представилъ мнѣ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность права и обязанность его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ досел ѣ введено было. Права сіи и преимущества правительствующаго сената я намѣренъ поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ, и силою данной мнѣ отъ Бога власти потщусь подкрѣплять, сохранять и содѣлать его навѣки непоколебимымъ" [1]).

§ 127. Указъ 1801 года ясно выразилъ первоначальныя намѣренія Императора. Но къ осуществленію этого намѣренія представились важныя препятствія. Во-первыхъ, послѣ многолѣтней ломки сенатскаго учрежденія довольно трудно было найти самый путь „къ возстановленію его правъ". Въ общемъ хаосѣ XVIII вѣка они были преданы забвенію. Не даромъ Императоръ поручалъ сенату, чтобы онъ „собралъ все то, что составляетъ существенную должность его". Ясное доказательство, что само правительство забыло эту „должность", и что рѣчь шла, нѣкоторымъ образомъ, объ изслѣдованіяхъ археологическихъ. Во-вторыхъ, возстановить „въ прежнемъ значеніи" одинъ сенатъ не представлялось возможнымъ. Реставрація сената предполагала возстановленіе всей системы центральныхъ и мѣстныхъ установленій, созданной Петромъ Великимъ, или, по крайней мѣрѣ, согласованіе новой системы учрежденій съ „существенною должностью" сената. На такой исходъ дѣла трудно было надѣяться. Трудно было ожидать, чтобы сенатъ обратился въ „высоко-повѣреннаго" Государя, вмѣстѣ съ нимъ управляющаго Россіею, какъ это было при Петрѣ. Образованіе „непремѣннаго совѣта" при Государѣ обличало уже намѣреніе отдѣлить власть законодательную отъ судебной и исполнительной. Затѣмъ, относительно организаціи исполнительной власти, въ средѣ лицъ, окружавшихъ Государя, были въ ходу мнѣнія, нисколько несогласныя съ стремленіями и надеждами сенаторовъ.

Сенатъ отнесся къ указу 5 іюня съ преувеличенными надеждами и восторгомъ. Въ докладѣ, поданномъ Государю, онъ восклицалъ: „о, достопамятный указъ 5 іюня! Чрезъ столѣтіе Александръ I съ Петромъ I встрѣчается въ единомысліи о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ его дѣйствовало бы на всѣ дѣла имперіи". Затѣмъ, проектъ сената категорически говоритъ о возвращеніи къ временамъ Петра

---

[1]) П. С. З. № 19908.

Великаго. „Сенатъ, по основанію своему, есть первое государственное правительство, снабженное отъ Государя и законодателя силою и всею исполнительною властью, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами имперіи и высшей власти надъ собою не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лицо въ немъ предсѣдательствуетъ". Сенатъ указывалъ на необходимость возстановить организацію сената въ прежнемъ видѣ. Необходимо открыть ему невозбранный доступъ къ Государю. При докладѣ дѣлъ государю должны присутствовать, по крайней мѣрѣ, два сенатора. Каждый сенаторъ, въ качествѣ совѣтника короны, имѣетъ право докладывать о каждомъ усмотрѣнномъ имъ злоупотребленіи или государственномъ вредѣ.

Проекты какъ всего сената, такъ и отдѣльныхъ сенаторовъ были поручены разсмотрѣнію и докладу извѣстнаго Новосильцева. Онъ отнесся къ проектамъ чрезвычайно рѣзко. Сенатъ, говорилъ онъ, не можетъ быть разсматриваемъ, какъ законодательный корпусъ. По своему составу онъ не можетъ пользоваться довѣріемъ націи. Затѣмъ, порученіе ему исполнительной власти свяжетъ руки Императору въ его преобразовательныхъ стремленіяхъ. Критика Новосильцева и другихъ молодыхъ людей, окружавшихъ Императора, опиралась на то предположеніе, что Россію ожидаютъ болѣе широкія преобразованія, чѣмъ реставрація сената. Въ виду этихъ широкихъ плановъ, учрежденіе, подобное сенату, представлялось скорѣе помѣхою дѣлу, чѣмъ шагомъ впередъ. Молодая партія желала замкнуть сенатъ въ область дѣлъ судебныхъ, предоставивъ ему здѣсь полную самостоятельность, съ освобожденіемъ отъ опеки оберъ-прокурора и генералъ-прокурора.

§ 128. Результатомъ этихъ совѣщаній явилось новое учрежденіе сената 1802 года [1]), но оно не можетъ быть понято внѣ связи съ первымъ учрежденіемъ министерствъ, вышедшимъ въ одинъ день съ нимъ [2]). Первое учрежденіе министерствъ, по справедливому отзыву современниковъ, имѣетъ характеръ спѣшной и мало-обдуманной работы [3]). Тѣмъ же характеромъ отличался и новый законъ о сенатѣ. При такихъ условіяхъ трудно было ожидать согласованія двухъ установленій, различныхъ по духу и цѣли. Правда, сенатъ былъ признанъ „верховнымъ мѣстомъ имперіи"; новый законъ воспроизводитъ сенатскую записку въ главныхъ ея частяхъ. Но вліяніе

---

[1]) П. С. З. № 20405.

[2]) П. С. З. № 20406.

[3]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 121 и слѣд.

сената на всѣ части гражданскаго управленія не могло имѣть мѣста при развитіи власти министровъ. Номинально министры поставлены подъ надзоръ сената; послѣднему поручено было разсмотрѣніе ихъ отчетовъ [1]). Но весьма скоро эта отчетность превратилась въ одну обрядность. Даже самая отчетность по штатнымъ суммамъ уничтожена съ учрежденіемъ должности государственнаго контролера. Участіе сената въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ правительства имѣло слабое значеніе при сильномъ вліяніи комитета министровъ [2]), хотя никакой законъ не опредѣлилъ еще точно компетенціи этого установленія. Правда, по новому учрежденію министерствъ, 1811 г., предполагалось уничтожить комитетъ, сосредоточивъ въ сенатѣ всѣ распорядительныя дѣла, какъ тѣ, разрѣшеніе которыхъ не требовало доклада Государю, такъ и тѣ, по которымъ требовался такой докладъ. Но это предположеніе не осуществилось. Роль комитета министровъ росла съ каждымъ годомъ, особенно при всесильномъ Аракчеевѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ видоизмѣнилось значеніе и той должности, которая прежде, вмѣстѣ съ сенатомъ, имѣла такое вліяніе на все управленіе. Генералъ-прокуроръ обратился въ министра юстиціи, какъ бы въ ознаменованіе того, что самый сенатъ получилъ значеніе судебнаго установленія по преимуществу.

Судебное значеніе сената осталось нетронутымъ. Судебные его департаменты получили дальнѣйшее развитіе [3]). Но сенатъ, какъ установленіе правительственное, не былъ возстановленъ въ прежнихъ правахъ. Его компетенція въ этомъ кругу дѣлъ составилась, такъ сказать, изъ отрывочныхъ порученій, не составляющихъ до настоящаго времени одного стройнаго и систематическаго цѣлаго. Этотъ недостатокъ ощущался еще въ началѣ нынѣшняго столѣтія; дѣлались предложенія объ отдѣленіи сената правительствующаго отъ сената судебнаго [4]). Мысль о преобразованіи сената не только не по-

---

[1]) П. С. З. № 20405.

[2]) См. выше.

[3]) См. указъ 27 января 1805 г. П. С. З. № 21605.

[4]) См. замѣчательную записку въ *Архивѣ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 56 и слѣд. По мысли автора, правительствующему сенату, отдѣленному отъ судебнаго, должны быть подчинены всѣ части государственнаго управленія. Онъ составляется: а) изъ президентовъ коллегій (министровъ), б) изъ членовъ, назначенныхъ Государемъ. Въ отсутствіе Императора предсѣдательство принадлежитъ Государственному канцлеру. Никакое представленіе начальниковъ отдѣльныхъ частей не можетъ имѣть силы, пока оно не будетъ разсмотрѣно въ сенатѣ. Единогласныя рѣшенія сената приводятся въ исполненіе канцлеромъ, если онъ найдетъ ихъ правильными. На Высочайшее усмотрѣніе дѣла восходятъ въ слѣдующихъ случаяхъ: а) въ случаѣ разногласія; б) въ случаяхъ, превышающихъ власть сената; в) въ случаѣ несогласія канцлера съ рѣшеніемъ сената. Канцлеръ есть высшее

теряла своего значенія въ наше время, но настоятельно представляется каждому, кто знакомъ съ условіями современной администраціи. Одинъ важный вопросъ объ административной юстиціи требуетъ для себя новой организаціи сената. Не говоримъ о другихъ потребностяхъ, о которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ. Для того, чтобы начало законности осуществилось не только на бумагѣ, но и на практикѣ, необходимо, чтобы во главѣ подзаконнаго, подчиненнаго управленія было поставлено дѣйствительно верховное, правильно устроенное, установленіе, облеченное всѣми средствами надзора. Несмотря на всѣ колебанія нашего законодательства, учрежденіе сената остается твердою точкою опоры для дальнѣйшихъ усовершенствованій. Полтора вѣка колебаній не могли подорвать основной мысли великаго Петра.

Б. Современное устройство сената.

а) Организація сената.

§ 129. При разсмотрѣніи организаціи сената должно имѣть въ виду, во-первыхъ, порядокъ назначенія и положеніе отдѣльныхъ сенаторовъ; во-вторыхъ, коллегіи, составляющія сенатъ, т.-е. сенатскіе департаменты, и, въ-третьихъ, соединенныя собранія сенатскихъ департаментовъ или такъ называемыя общія собранія сената.

§ 130. Порядокъ назначенія сенаторовъ. По ст. 5 учр. сен., сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, по непосредственному избранію Императора; сенаторы избираются какъ изъ военныхъ, такъ и изъ гражданскихъ чиновъ. Это постановленіе подтверждается указомъ 1805 г. объ образованіи департаментовъ [1]). Званіе сенатора соединимо и съ другими должностями въ иныхъ установленіяхъ. Подъ общимъ выраженіемъ „въ иныхъ установленіяхъ“ законъ подразумѣваетъ установленія какъ судебныя, такъ и административныя [2]). Исключеніемъ изъ этого общаго правила является поста-

---

должностное лицо имперіи. Онъ одинъ имѣетъ право объявлять Высочайшія повелѣнія Ему принадлежитъ надзоръ за всѣмъ управленіемъ, и, въ случаѣ открывшихся злоупотребленій, онъ предлагаетъ ихъ на разсмотрѣніе сената“. Планъ раздѣленія сената на правительствующій и судебный былъ выработанъ также и Сперанскимъ, вслѣдъ за вторымъ учрежденіемъ министерствъ. Проектъ этотъ былъ принятъ госуд. совѣтомъ, но остался безъ дѣйствія. Извѣстны и другіе планы въ томъ же духѣ.

[1]) П. С. З. № 21605.

[2]) Учр. сен., ст. 7, изд. 1886 г.

новленіе, по которому сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ не могутъ соединять своего званія съ другими должностями, ради независимости судебной власти [1]). Сенаторы кассаціонныхъ, такъ же какъ и сенаторы прочихъ департаментовъ одинаково назначаются по Высочайшему избранію [2]). Но при избраніи сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ теряетъ силу правило, по которому сенаторы могутъ быть избираемы какъ изъ военныхъ, такъ и гражданскихъ чиновъ. Законъ указываетъ кругъ лицъ, изъ которыхъ должны быть избираемы сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ. Предварительнымъ условіемъ для права занять такое мѣсто законъ опредѣляетъ minimum трехлѣтнее нахожденіе въ должностяхъ: оберъ-прокурора, предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты [3]). Если принять въ разсчетъ, что занятіе этихъ должностей обусловливается какъ умственнымъ цензомъ, такъ и предварительнымъ нахожденіемъ на низшихъ должностяхъ судебнаго вѣдомства [4]), то намъ будетъ понятно все различіе указаннаго изъятія изъ общаго правила.

Лица, носящія званіе сенаторовъ, раздѣляются на: 1) сенаторовъ, присутствующихъ въ департаментахъ, и 2) сенаторовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ.

Кромѣ лицъ, носящихъ званіе сенаторовъ, въ сенатѣ по должности своей (ex officio) присутствуютъ: 1) министры [5]); товарищи министровъ, въ случаѣ временнаго исправленія ими должности министра, или если министры, за другими дѣлами и обязанностями, сами присутствовать въ сенатѣ не могутъ, присутствуютъ въ сенатѣ съ правомъ голоса [6]). По дѣламъ военнаго министерства (гдѣ не имѣется товарища министра), когда министръ не можетъ принять участія въ засѣданіяхъ сената, вмѣсто него присутствуетъ, на правахъ товарища министра, одинъ изъ начальниковъ главныхъ частей министерства [7]).

Также по праву должности присутствуютъ въ сенатѣ генералъ-губернаторы и военные губернаторы. Они занимаютъ свое мѣсто въ сенатѣ во время нахожденія своего въ столицѣ и по дѣламъ ихъ губерній. По этимъ дѣламъ они присутствуютъ какъ въ департаментахъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ [8]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 246. Исключенія изъ этого правила указаны въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Тамъ же, ст. 216.

[3]) Тамъ же, ст. 208.

[4]) Тамъ же, ст. 202—206.

[5]) Учр. сен., ст. 8.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 8, п. 2.

[8]) Тамъ же, ст. 8, п. 3.

Наконецъ, 2) въ сенатъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, съ правомъ совѣщательнаго голоса [1]). Они присутствуютъ только по тѣмъ дѣламъ, по коимъ они призваны.

§ 131. Департаменты сената. Общее значеніе департаментовъ сената опредѣлено въ ст. 18 учр. сен., гдѣ сказано, что „по различію дѣлъ, сенату ввѣренныхъ, каждый департаментъ имѣетъ опредѣленное свое вѣдомство, которое ограничивается или извѣстнымъ числомъ губерній, или самымъ родомъ дѣлъ, оному порученныхъ". Всю совокупность дѣлъ, ввѣренныхъ сенату, можно раздѣлить на четыре группы: 1) дѣла управленія; 2) дѣла судебныя гражданскія; 3) дѣла судебныя уголовныя, и 4) дѣла межевыя [2]). По каждому роду означенныхъ дѣлъ департаменту, которому они поручены, при извѣстныхъ условіяхъ, принадлежитъ право самостоятельнаго и рѣшительнаго голоса. Итакъ, департаменты сената не напоминаютъ департаментовъ госуд. совѣта; въ департаментахъ госуд. совѣта, по общему правилу, сосредоточивается только предварительное разсмотрѣніе дѣлъ; напротивъ, департаменты сената суть самостоятельныя коллегіи, могущія по собственному праву рѣшить каждое дѣло, поступившее на ихъ разсмотрѣніе, и указы ихъ равны указамъ всего сената [3]).

По своду зак. 1857 г., сенатъ раздѣлялся на 12 департаментовъ; изъ нихъ: 1-й—5-й, а также межевой и герольдіи находились въ С.-Петербургѣ; 6-й, 7-й и 8-й — въ Москвѣ, 9-й и 10-й (или 11-й и 12-й по общему счету) — въ Варшавѣ [4]). Но по ст. 17 учр. сен., измѣненной по продолж. 1863 и слѣдующихъ годовъ, варшавскіе департаменты дѣйствовали (до закрытія ихъ въ 1876 году, по случаю введенія судебной реформы въ царствѣ Польскомъ) по особому учрежденію; затѣмъ 6-й, 7-й и 8-й департаменты, дѣйствовавшіе въ Москвѣ, упразднены и дѣла ихъ переданы въ с.-петербургскій [5]). Нынѣ департаменты сената суть: 1-й департаментъ, 2-й, по дѣламъ управленія крестьянскаго, департаментъ герольдіи, межевой и судебные департаменты (3-й, 4-й гражданскіе и 5-й уголовный). Независимо отъ этого, въ составѣ сената образованы два кассац. департамента на основ. учр. суд. уст. 1864 года [6]). Изъ нихъ образуются и особыя общія собранія (за исключеніемъ общ. собраній кассац. департаментовъ и 1-го).

---

[1]) Тамъ же, ст. 9.

[2]) Тамъ же, ст. 23, изд. 1857 г. Эта статья не повторена въ изд. 1886 г.

[3]) Тамъ же, ст. 211, 212, изд. 1886 г.

[4]) Тамъ же, ст. 12, изд. 1857 г.

[5]) Тамъ же, ст. 10 по прод. 1872 г.

[6]) Учр. суд. уст., ст. 114 и слѣд.—Учр. сен., ст. 10 и 11, изд. 1886 г.

Каждый департаментъ составляется изъ сенаторовъ, назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію [1]). Въ каждомъ департаментѣ назначается первоприсутствующій. Первоприсутствующіе назначаются Государемъ изъ общаго списка наличныхъ сенаторовъ, который представляется ему министромъ юстиціи ежегодно въ декабрѣ. Полномочія первоприсутствующаго возобновляются ежегодно [2]). Учрежденіе первоприсутствующихъ относится къ 1832 г. Высочайшее повелѣніе 1832 г., которымъ учреждены первоприсутствующіе во всѣхъ департаментахъ сената, кромѣ 1-го, мотивируетъ назначеніе ихъ тѣмъ, что разногласіе въ сенатѣ иногда происходитъ отъ того, что въ дѣлахъ тяжебныхъ гражданскихъ и ревизіонныхъ нѣтъ лица, которое поставляло бы вопросы, подлежащіе рѣшенію, и руководило преніями [3]). Отсутствіе назначеннаго первоприсутствующаго въ 1-мъ департаментѣ мотивировано тѣмъ, что „ему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя“ [4]). Учрежденіе первоприсутствующихъ не отмѣняетъ силы постановленія, что „единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ сенатѣ“ [5]). Но такъ какъ полнаго собранія сената не существуетъ, то и постановленіе ст. 4 не имѣетъ практическаго значенія. Первоприсутствующіе въ кассаціонныхъ департаментахъ назначаются также по Высочайшему усмотрѣнію. Назначеніе это не подлежитъ ежегодному возобновленію [6]). Въ небытность первоприсутствующаго въ засѣданіи, мѣсто его занимаетъ сенаторъ, старшій по чину; въ случаѣ же продолжительнаго его отсутствія назначается, по Высочайшему усмотрѣнію, особый исправляющій должность первоприсутствующаго [7]). Число сенаторовъ, назначаемыхъ въ департаменты, не опредѣлено и зависитъ отъ Императора, но во всякомъ случаѣ должно быть не менѣе трехъ въ каждомъ департаментѣ [8]). При многочисленности занятій, возлагавшихся особенно на судебные департаменты, они требовали не только большого числа сенаторовъ,

---

[1]) Учр. сен., ст. 13.

[2]) Тамъ же, ст. 14 и примѣч. къ ней.

[3]) 2-е П. С. З. № 5113. „Обращая вниманіе наше на теченіе уголовныхъ и гражданскихъ тяжебныхъ дѣлъ въ правительствующемъ сенатѣ, мы усматривали, что многія изъ нихъ замедляются въ окончаніи своемъ отъ разногласія между сенаторами, возникающими иногда единственно по неимѣнію посредника въ ихъ преніяхъ, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, постановляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ“.

[4]) Тамъ же.

[5]) Учр. сен., ст. 4.

[6]) Учр. суд. уст., ст. 118 и 216.

[7]) Учр. сен., ст. 34.

[8]) Тамъ же, ст. 15 и 76.

но нѣкоторые изъ нихъ (3-й и 5-й) подраздѣлялись еще на отдѣленія (кромѣ департаментовъ 1-го и герольдіи). Въ ст. 11 учр. сен., изд. 1857 г., прямо было сказано, что каждый департаментъ по роду и обширности дѣлъ раздѣляется на отдѣленія. Въ обыкновенномъ теченіи дѣлъ каждое отдѣленіе составляло особое присутствіе, какъ и каждый департаментъ. Слѣдовательно, каждое отдѣленіе имѣло тѣ же права, что и весь департаментъ въ цѣломъ составѣ [1]). Вслѣдствіе этого, отдѣленія имѣли своихъ первоприсутствующихъ [2]). Но отдѣленія теперь упразднены.

§ 132. При каждомъ департаментѣ находятся чины, на которыхъ возложенъ надзоръ за правильностью дѣлопроизводства и рѣшенія дѣлъ и самое производство. На основ. ст. 16 учр. сен. надзоръ за правильностью дѣлопроизводства возлагается на оберъ-прокуроровъ сената, причемъ оберъ-прокуроръ департамента герольдіи носитъ названіе герольдмейстера, а канцелярскія обязанности возлагаются на оберъ-секретарей, секретарей и ихъ помощниковъ [3]).

Еще при Петрѣ Великомъ, съ назначеніемъ генералъ-прокурора назначенъ былъ помощникомъ ему оберъ-прокуроръ. Съ раздѣленіемъ сената на департаменты явился оберъ-прокуроръ при каждомъ департаментѣ. Въ 1-мъ департаментѣ имѣются два товарища оберъ-прокурора. Назначеніе оберъ-прокурора двоякое: во-первыхъ, онъ слѣдитъ за правильностью дѣлопроизводства въ сенатѣ, слѣд., въ присутствіи каждаго департамента. Оберъ-прокурору принадлежитъ (за исключеніемъ дѣлъ, о коихъ будетъ сказано ниже) право протеста въ случаѣ неправильнаго рѣшенія дѣла, и протестъ его имѣетъ послѣдствіемъ переносъ на разсмотрѣніе высшей инстанціи—общаго собранія сената [4]). Затѣмъ, при самомъ разсмотрѣніи дѣла сенаторами оберъ-прокуроръ обязанъ содѣйствовать скорѣйшему его исходу. Поэтому, въ случаѣ разногласныхъ мнѣній, законъ обязываетъ „соглашать сенаторовъ къ единогласной резолюціи“. Замѣчанія оберъ-прокурора излагаются письменно, въ видѣ такъ наз. согласительнаго предложенія [5]). Во-вторыхъ, оберъ-прокурору принадлежитъ обязанность наблюдать за порядкомъ дѣлопроизводства, слѣд., онъ является главнымъ начальникомъ канцеляріи, которая находится подъ его не-

---

[1]) Тамъ же, ст. 16, изд. 1857 г.

[2]) Тамъ же, ст. 19, изд. 1857 г.

[3]) Тамъ же, ст. 17, изд. 1886 г. Въ департаментѣ герольдіи, вмѣсто оберъ-секретарей, имѣются товарищи герольдмейстера; въ 1-мъ департаментѣ, вмѣсто секретарей и ихъ помощниковъ, состоятъ помощники оберъ-секретарей, а при оберъ-прокурорѣ—секретарь.

[4]) Тамъ же, ст. 105.

[5]) Тамъ же, ст. 99 и слѣд.

посредственнымъ вѣдѣніемъ [1]), хотя, съ учрежденіемъ первоприсутствующаго, послѣднему предоставлено право наблюдать, чтобы въ канцеляріи не было злоупотребленій [2]). Самая канцелярія состоитъ въ каждомъ департаментѣ подъ начальствомъ оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ. На обязанности канцеляріи лежитъ не только формальное дѣлопроизводство, но и составленіе доклада, потому что старые департаменты сената придаютъ главное значеніе докладу, исходящему изъ канцеляріи. Нечего говорить, что учрежденіе оберъ-прокурора и канцеляріи при кассаціонныхъ департаментахъ сената имѣетъ совершенно другое значеніе, сообразное съ большею самостоятельностью присутствій [3]).

§ 133. Общія собранія. Въ составѣ сената общія собранія его департаментовъ являются второю и высшею инстанціею для разсмотрѣнія дѣлъ, по которымъ не состоялось или не могло вступить въ законную силу рѣшеніе одного изъ департаментовъ. Подъ именемъ общихъ собраній не должно, впрочемъ, разумѣть собранія всего сената, in pleno. Такого plenum'а въ немъ не было со времени раздѣленія его на департаменты. Общимъ собраніемъ называется соединенное присутствіе нѣкоторыхъ департаментовъ сената [4]). Такихъ соединенныхъ присутствій, въ настоящее время (за упраздненіемъ московскихъ департаментовъ), два [5]). Первое составляется изъ департаментовъ 1-го, 2-го и герольдіи, второе—изъ 3-го, 4-го, 5-го и межевого. Каждое общее собраніе составляется изъ сенаторовъ, присутствующихъ въ соотвѣтствующихъ департаментахъ, а сверхъ того, изъ неопредѣленнаго числа сенаторовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ [6]). Обязанности первоприсутствующаго въ общихъ собраніяхъ исправляются старшимъ по чину изъ первоприсутствующихъ департаментскихъ, находящихся налицо [7]). Обязанности прокурорскаго надзора въ обоихъ общихъ собраніяхъ возлагаются непосредственно на министра юстиціи, которому, при самомъ учрежденіи этой должности (въ 1802 г.), переданы права и обязанности генералъ-прокурора. Въ качествѣ генералъ-прокурора, министръ юстиціи есть главный начальникъ прокуратуры и канцеляріи при сенатѣ въ полномъ ихъ составѣ. Но въ департамен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 254 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 244.

[3]) См. ниже.

[4]) Учр. сен., ст. 12.

[5]) Тамъ же.

[6]) Прочія лица, носящія званіе сенаторовъ, не обязаны присутствовать какъ въ департаментахъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ.

[7]) Тамъ же, ст. 29.

тахъ органами его являются оберъ-прокуроры. Непосредственное исправленіе прокурорскихъ обязанностей возлагается на него только въ общихъ собраніяхъ. Дѣлопроизводство по общимъ собраніямъ сосредоточивается [1]): по первому въ канцеляріи 1-го департамента (за исключеніемъ дѣлъ, переносимыхъ изъ 2-го департамента и приготовляемыхъ къ докладу канцеляріею этого департамента); по второму общ. собр.—въ особой канцеляріи, за исключеніемъ дѣлъ, поступившихъ въ собраніе за разногласіемъ, послѣдовавшимъ въ судебныхъ и межевомъ департаментахъ. Они изготовляются къ докладу въ канцеляріяхъ соотвѣтствующихъ департаментовъ.

Кассаціонные департаменты также имѣютъ свое общее собраніе [2]). Сверхъ того, для разрѣшенія вопросовъ по пререканіямъ о подсудности между судебными и административными мѣстами и по нѣкоторымъ другимъ дѣламъ составляется соединенное присутствіе кассаціонныхъ департаментовъ съ 1-мъ [3]). Общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ представляетъ то отличіе, что обязанности первоприсутствующаго возлагаются не на старшаго по чину изъ департаментскихъ первоприсутствующихъ, а на особое лицо [4]).

Общія собранія должно отличать отъ соединеннаго присутствія, составляемаго для вакантнаго времени на основаніи приложенія къ ст. 46 учр. сен. и соединеннаго присутствія, образованнаго въ составѣ кассаціонныхъ департаментовъ на основаніи закона 1877 г., о чемъ рѣчь будетъ ниже.

Внѣшнюю организацію сената мы заключимъ опредѣленіемъ юридическаго положенія сенаторовъ.

§ 134. Юридическое положеніе сенаторовъ. Съ легальной стороны за сенаторами сохранилось много старыхъ правъ, принадлежавшихъ имъ тогда, когда сенатъ былъ первымъ изъ всѣхъ высшихъ установленій въ имперіи, когда сенаторы считались прямыми совѣтниками короны. Формально и въ настоящее время на нихъ лежитъ обязанность хранить интересы государства; законъ гласитъ, что „каждый сенаторъ имѣетъ долгъ представлять по всей чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ, и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ“ [5]), слѣдовательно, каждый сенаторъ является какъ бы совѣтникомъ короны и обязанъ предостерегать ее отъ могущаго произойти вреда. Отсюда вытекаютъ и дру-

---

[1]) Тамъ же, ст. 31, 250 и 256 и прим.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 116. Подробности см. ниже.

[3]) Тамъ же, ст. 117. См. ниже.

[4]) Тамъ же, ст. 119.

[5]) Учр. сен., ст. 238.

гія права сенаторовъ: 1) право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія [1]); 2) на сенаторовъ возлагаются нѣкоторыя особенныя порученія. Главнѣйшія изъ нихъ состоятъ въ сенаторскихъ ревизіяхъ.

Появленіе сенаторскихъ ревизій относится ко временамъ Петра Великаго. Именно, указомъ 4-го апрѣля 1722 г. (П. С. З. № 3931), Петръ указалъ: „для смотрѣнія всякихъ дѣлъ въ губерніяхъ и провинціяхъ, чтобъ во всякихъ дѣлахъ была правда, посылать на каждый годъ изъ сенатскихъ членовъ по одному, да при немъ изъ каждой коллегіи по одному человѣку". Но до начала нынѣшняго столѣтія значеніе ревизій, права и обязанности ревизующихъ сенаторовъ не были опредѣлены общимъ закономъ, хотя еще Петръ Великій думалъ сдѣлать изъ сенаторскихъ ревизій правильное и постоянное средство для надзора за губернскими установленіями. Но преемники его не воспользовались этою мыслью. Даже при Елисаветѣ сенатъ не прибѣгалъ къ этому средству. При Екатеринѣ II, въ концѣ ея царствованія, были случаи назначенія сенаторскихъ ревизій, въ случаѣ открывшихся злоупотребленій по губерніямъ. Такимъ образомъ, была обревизована Вятская губернія. Павелъ I, въ 1799 году, обратился къ мысли установить правильныя и періодическія сенаторскія ревизіи по губерніямъ и столичнымъ присутственнымъ мѣстамъ. Именно: 1) ревизію предположено производить каждые три года; 2) для производства ревизіи назначаются сенаторы, избираемые сенатомъ и утверждаемые Государемъ; 3) предметомъ наблюденія является: а) теченіе по присутственнымъ мѣстамъ правосудія; б) о внутренней полиціи; в) о „поборахъ, лихоимству толь свойственныхъ" [2]). Въ началѣ царствованія Александра I, въ 1805 году, была составлена и утверждена подробная инструкція сенаторамъ, назначаемымъ для осмотра губерній [3]). Ревизіи ихъ подлежали какъ общія губернскія установленія (судебныя и административныя), такъ и мѣста уѣздныя [4]), „равномѣрно всѣ мѣста и части, ввѣренныя управленію министровъ по губерніямъ", т.-е. вѣдомства спеціальныя (части лѣсная, таможенная и т. д.). Эта инструкція оставалась долгое время безъ измѣненій. Но въ 1817 году сенату объявлено Высочайшее повелѣніе о назначеніи сенаторовъ для обревизованія губерній на основаніи закона 1799 г. [5]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, общему собранію сената поручено пересмотрѣть инструкціи 1805 г. Результатомъ этого пересмотра явилась Высочайше утвер-

---

[1]) Осн. зак., ст. 55, примѣч.—Учр. сен., ст. 239.
[2]) П. С. З. № 19139.
[3]) П. С. З. № 21861.
[4]) Тамъ же, ст. 14.
[5]) П. С. З. № 26728.

жденная инструкція 17-го марта 1819 года [1]), дополненная въ 1820 году особою инструкціею сенаторамъ, посылаемымъ въ губерніи спеціально для взысканія недоимокъ [2]).

На основаніи этихъ узаконеній и составилась ст. 245 учрежденія правительствующаго сената. Въ настоящее время сенаторскія ревизіи разсматриваются какъ исключительная мѣра, пріемлемая, каждый разъ, по особому Высочайшему усмотрѣнію. Сенаторамъ могутъ быть поручаемы: 1) временныя обозрѣнія губерній „во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія"; 2) порученія по взысканіи недоимокъ, въ случаѣ чрезмѣрнаго ихъ накопленія. Назначеніе ревизующаго сенатора зависитъ отъ Государя. Въ томъ и въ другомъ случаѣ сенаторъ дѣйствуетъ по особымъ инструкціямъ [3]). Но хотя законъ исчисляетъ только два повода къ назначенію сенаторскихъ ревизій, однако онѣ назначаются и по другимъ чрезвычайнымъ происшествіямъ, напр., въ 40-хъ годахъ, по случаю голода въ Псковской губерніи, былъ назначенъ сенаторъ для изысканія средствъ къ прокормленію голодавшаго населенія. Такъ, сенаторъ Клушинъ былъ назначенъ для ревизіи Пермской губерніи. Въ 1875 г. тотъ же сенаторъ Клушинъ назначенъ былъ для преслѣдованія и прекращенія безпорядковъ между крестьянами Валуйскаго уѣзда, Воронежской губерніи. Въ 1880 г. назначена была ревизія нѣсколькихъ губерній, порученная сенаторамъ Ковалевскому, Мордвинову, Шамшину и Половцеву. Такимъ образомъ, назначеніе сенаторской ревизіи зависитъ отъ верховной власти, которая можетъ назначать, какъ въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, такъ и въ другихъ, сенаторовъ для ревизій.

Въ отношеніи отвѣтственности своей сенаторы пользуются привилегіею всѣхъ должностныхъ лицъ первыхъ трехъ классовъ, т.-е. лицъ, назначаемыхъ по непосредственному усмотрѣнію Государя. Во-первыхъ, сенаторы предаются суду за преступленія по должности не иначе, какъ на основаніи мнѣнія государственнаго совѣта, Высочайше утвержденнаго [4]); во-вторыхъ, сенаторы, за преступленія по должности, судятся въ кассаціонныхъ департаментахъ, въ ихъ судебномъ присутствіи [5]).

б) Компетенція сената.

§ 135. Компетенція сената въ цѣломъ его объемѣ. Говорить о компетенціи сената въ цѣломъ его объемѣ трудно, потому

---

[1]) П. С. З. № 27722.
[2]) П. С. З. № 28080.
[3]) Учр. сен., ст. 245.
[4]) Уст. угол. суд., ст. 1097.
[5]) Учр. сен., ст. 248.

что онъ состоитъ изъ нѣсколькихъ департаментовъ, изъ которыхъ каждый представляетъ самостоятельную коллегію, которой ввѣренъ опредѣленный кругъ дѣлъ. Слѣдовательно, говоря о компетенціи сената вообще, мы будемъ имѣть въ виду самыя общія дѣла, опредѣляющія какъ кругъ его дѣятельности, такъ и степень его власти. Такъ: а) сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія; б) попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія; в) надзоръ за собираніемъ податей; г) прекращеніе незаконныхъ дѣйствій администраціи, сдѣлавшихся извѣстными сенату; д) попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, и е) попеченіе объ охраненіи общаго спокойствія и тишины [1]). Но многія изъ этихъ задачъ на практикѣ имѣютъ фиктивное значеніе, нисколько не опредѣляя дѣйствительной компетенціи сената. Послѣдняя можетъ быть опредѣлена только при разсмотрѣніи правъ и обязанностей отдѣльныхъ его департаментовъ.

Степень власти сената вообще. Мы уже видѣли, что сенатъ есть высшее установленіе въ области управленія подчиненнаго. Отсюда слѣдуетъ: 1) что по всѣмъ дѣламъ, могущимъ получить рѣшеніе на основаніи существующихъ законовъ, постановленія сената разсматриваются, какъ приговоръ послѣдней инстанціи; 2) что законъ, признавая сенатъ „верховнымъ" установленіемъ, тѣмъ самымъ подчиняетъ ему всѣ прочія установленія имперіи. Отъ этой зависимости изъяты только нѣкоторыя установленія, подчиненныя непосредственно императорской власти. Таковы: министерство двора, опекунскій совѣтъ и т. д. [2]). 3) Постановленія сената, въ предѣлахъ его вѣдомства, имѣютъ безусловную, обязательную силу. Еще Петръ В. опредѣлилъ, что указы сената должны быть исполняемы какъ указы самого Государя: „понеже сенатъ собирается вмѣсто присутствія собственной Его Величества персоны". Въ уложеніи о наказаніяхъ полагаются особенно строгія взысканія за неисполненія сенатскихъ указовъ, которые должны быть исполняемы подобно именнымъ повелѣніямъ Государя [3]). 4) Только верховная власть ограничиваетъ сенатъ. И дѣйствительно, сенатскій указъ можетъ быть пріостановленъ только именнымъ повелѣніемъ Императора [4]); на подчиненныя же мѣста возлагается обязанность: если по одному и тому же роду дѣлъ сенатъ издалъ противорѣчащія постановленія, то каждое мѣсто должно представить о томъ сенату, который, убѣдившись въ справедливости

---

[1]) Учр. сен., ст. 2 и 3.

[2]) Ст. 1 заключаетъ въ себѣ только примѣрное исчисленіе этихъ установленій. Мы познакомимся съ ними въ своемъ мѣстѣ.

[3]) Учр. сен., ст. 198.

[4]) Тамъ же.

представленія, предоставляетъ дѣло на разрѣшеніе Государя, такъ какъ самъ сенатъ не можетъ перерѣшить дѣло, окончательно имъ рѣшенное [1]). Но спрашивается: какова же самостоятельность сената при постановленіи подобныхъ рѣшеній? По ст. 206 учр. сен., всѣ вопросы, которые могутъ быть разрѣшены на основаніи существующихъ законовъ, сенатъ рѣшаетъ самъ собою. Отсюда слѣдуетъ, что компетенція сената ограничивается тѣми дѣлами и случаями, на которыя есть точный и ясный законъ. Ст. 201 (соотвѣтствуетъ ст. 260 т. II ч. 1 Св. Зак.) опредѣляетъ, что сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона. Конечно, это общее правило не касается силы ст. 12 и 13 уст. угол. суд., ст. 9 и 10 уст. гр. суд., воспретившихъ новымъ судебнымъ установленіямъ, слѣдовательно и кассаціоннымъ департаментамъ, пріостанавливать рѣшеніе судебныхъ дѣлъ, подъ предлогомъ неясности, противорѣчія или неполноты закона. Воспрещая сенату восполнять недостатки законодательства, законъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, предоставилъ ему право возбужденія законодательныхъ вопросовъ. Право инициативы принадлежитъ ему, однако, въ довольно ограниченныхъ размѣрахъ. Ст. 49 законовъ основныхъ уравниваетъ его, какъ будто, въ этомъ отношеніи съ министерствами. Но въ самомъ учрежденіи сената мы не находимъ постановленія, предоставляющаго ему право инициативы такъ полно и ясно, какъ это сдѣлано, напримѣръ, для министерствъ статьею 197 ихъ учрежденія. Законъ упоминаетъ объ инициативѣ, предоставленной сенату: 1) по поводу дѣлъ, на которыя нѣтъ точнаго закона. О каждомъ такомъ случаѣ, „требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній", сенатъ, съ проектомъ своего разрѣшенія казуса, представляетъ дѣло установленнымъ порядкомъ на Высочайшее разрѣшеніе (ст. 173 и 201). Это постановленіе имѣло свое значеніе въ тѣ времена, когда законодательство наше развивалось и пополнялось казуснымъ, такъ сказать, порядкомъ, т.-е. путемъ примѣрныхъ рѣшеній частныхъ случаевъ, возводившихся потомъ на степень общаго правила. Такъ было при Петрѣ Великомъ, Елисаветѣ Петровнѣ, даже при Екатеринѣ II. Но съ дальнѣйшимъ развитіемъ нашего законодательства и законодательной практики на возбужденіе законодательныхъ вопросовъ вліяютъ не „казусы", встрѣчающіеся въ административной или судебной практикѣ, а общіе вопросы, соображенія высшихъ интересовъ. По силѣ ст. 201 инициатива пріурочена къ такимъ условіямъ, которыя врядъ ли могутъ имѣть значеніе въ наше время и рядомъ съ широкимъ правомъ инициативы, предоставленной министрамъ. Не болѣе простора въ этомъ отношеніи откры-

---

[1]) Тамъ же.

ваетъ и ст. 202, по которой сенатъ имѣетъ право представлять о существующихъ законахъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если они сопряжены съ неудобствами въ исполненіи; 2) если, по дѣламъ частнымъ суднымъ, они противорѣчатъ другимъ узаконеніямъ; 3) если они неясны. Итакъ, сенату предоставляется ходатайствовать или объ отмѣнѣ закона неудобнаго, или объ истолкованіи его, въ случаѣ неясности или противорѣчія. Въ виду ст. 201 это постановленіе оказывается даже лишнимъ. Но оно получаетъ особенное значеніе при изслѣдованіи истиннаго его смысла. Оно образовалось изъ п. 9 учрежденія сената 1802 г. [1]). Пунктъ этотъ давалъ сенату право представлять Государю о неудобныхъ указахъ, въ случаяхъ, указанныхъ выше. По характеру и смыслу п. 9 должно заключить, что въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ не объ инициативѣ законовъ, а о правѣ представленія о неудобствахъ изданныхъ законовъ, примѣнительно къ праву, предоставленному главнымъ начальникамъ губерній ст. 75 осн. зак. Но въ 1803 году именнымъ указомъ сенату было разъяснено, что это право сената распространяется только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ верховною властью [2]). Постановленіе указа 1803 года вошло въ текстъ ст. 202. Таковы коренныя правила, касающіяся степени власти, принадлежащей сенату.

Компетенція отдѣльныхъ департаментовъ.

§ 136. Въ курсѣ государственнаго права преимущественное вниманіе должно обратить, конечно, на первый департаментъ, одинъ изъ всѣхъ другихъ поддерживающій преданіе о „правительствующемъ" сенатѣ. Поэтому кругъ вѣдомства его будетъ изложенъ здѣсь особенно подробно. Компетенція прочихъ департаментовъ будетъ разсмотрѣна настолько, насколько это требуется условіями полноты и связи въ изложеніи.

Первый департаментъ.

§ 137. По взгляду самого законодательства, первый департаменъ назначенъ, преимущественно, для дѣлъ управленія. Именно, ст. 24 учр. сен. по изд. 1857 г. говорила, что дѣла управленія, предоставленныя сенату, кромѣ дѣлъ, подлежащихъ межевому и судебнымъ его департаментамъ, вѣдаются въ департаментахъ первомъ и герольдіи. Но если припомнить, сколько перемѣнъ произошло со времени по-

---

[1]) П. С. З. № 20405.
[2]) П. С. З. № 20676.

слѣдняго изданія свода законовъ, если принять въ соображеніе, что управленіе межевою частью отдѣлено отъ межевого департамента; что дѣла департамента герольдіи не представляютъ особой важности,— то понятно будетъ, что за исключеніемъ вновь учрежденнаго второго департамента, только первый департаментъ имѣетъ въ вѣдомствѣ своемъ дѣла управленія, въ собственномъ смыслѣ слова. Учрежденіе прав. сената останавливается на нихъ съ нѣкоторою подробностью (ст. 19). Несмотря на это, законодательныя опредѣленія компетенціи перваго департамента не представляютъ опредѣленной системы. Этотъ недостатокъ вытекаетъ, конечно, изъ всего историческаго движенія законодательства о сенатѣ. При составленіи свода законовъ, конечно, чрезвычайно трудно было привести въ систему тѣ отрывочныя права и обязанности, которыя остались за сенатомъ, какъ за учрежденіемъ правительствующимъ. Трудно было думать о системѣ, когда утратилась самая идея учрежденія. Вообще, всѣ обязанности перваго департамента распредѣляются учрежденіемъ сената по слѣдующимъ рубрикамъ: 1) обнародованіе законовъ (ст. 19, п. 1); 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній (п. 2); 3) управленіе разныхъ подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей (п. 3); 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія (п. 4); 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну (п. 5); 6) поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся къ дѣламъ, подвѣдомственнымъ первому департаменту (п. 6); 7) дѣла управленія, поскольку они подвѣдомственны первому департаменту (п. 7). Количество послѣднихъ особенно увеличилось съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 г., земскаго и городового положенія, расширившихъ значеніе перваго департамента. Въ виду реформъ прошлаго царствованія, департаментъ этотъ нуждается въ коренной реформѣ, которая бы привела въ систему всѣ его права и обязанности и поставила бы его надлежащимъ образомъ среди другихъ установленій.

Насколько, однако, всѣ разнообразныя функціи перваго департамента могутъ быть приведены въ систему, онѣ показываютъ, что установленіе это имѣетъ извѣстныя права и обязанности: 1) по обнародованію законовъ; 2) по изданію административныхъ распоряженій; 3) по дѣламъ управленія подчиненными мѣстами; 4) по дѣламъ административной юстиціи. Каждый изъ этихъ родовъ дѣлъ долженъ быть разсмотрѣнъ особо.

§ 138. Обнародованіе законовъ было предоставлено сенату съ самаго начало его учрежденія, т.-е. при Петрѣ Великомъ [1]). Это

[1]) Указъ 16-го марта 1714 года. П. С. З. № 2785. Въ 1764 г. правило это было подтверждено въ силу тѣхъ соображеній, что простой народъ нерѣдко бываетъ

правило подтверждалось и при его преемникахъ. Основные законы постановляютъ, что всѣ общіе законы, содержащіе въ себѣ новое правило, или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе правительствующимъ сенатомъ [1]). П. 1 ст. 19 учр. правительствующаго сената, подтверждая это правило, возлагаетъ обязанность обнародованія на первый департаментъ. Поэтому каждый новый законъ препровождается въ сенатъ при распорядительномъ указѣ отъ Императора на имя сената. Отсюда вытекаютъ слѣдующія права и обязанности департамента: 1) Право обнародованія не есть право конкурирующее, но исключительно принадлежитъ сенату, который не раздѣляетъ его ни съ какимъ другимъ установленіемъ. Министры не могутъ приводить въ исполненіе никакого общаго закона, не предъявивъ его сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій [2]). Сенатъ наблюдаетъ также, чтобы узаконенія и распоряженія правительства не печатались нигдѣ раньше сенатскихъ изданій [3]). 2) На сенатѣ лежитъ обязанность распоряжаться печатаніемъ новыхъ законовъ и доставлять ихъ къ исполненію всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ [4]). 3) На сенатъ возлагается обязанность храненія законовъ. Поэтому, „всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому-либо лицу или мѣсту“, должны быть вносимы въ сенатъ. Исключеніе сдѣлано для указовъ, подлежащихъ особенной тайнѣ [5]). Правило это установлено еще Петромъ Великимъ, часто издававшимъ повелѣнія во время присутствованія своего въ разныхъ коллегіяхъ и канцеляріяхъ [6]). Оно

„обманываемъ списками ложныхъ отъ имени Е. И. В. и отъ сената указовъ, каковые вымышляются и составляются единственно отъ злыхъ людей, для приведенія народа въ неизвѣстность и смущеніе“. Для этого велѣно было обнародовать, что „отнынѣ никакіе указы и манифесты для всенароднаго свѣдѣнія и исполненія, отъ имени Е. И. В. собственно или отъ сената издаваемые, не должны быть признаваемы за дѣйствительные, кромѣ печатныхъ, какъ и въ самомъ дѣлѣ имѣетъ сенатъ потому неотмѣнно впредь поступать“. П. С. З. № 12090.

[1]) Осн. зак., ст. 57.

[2]) Тамъ же, примѣч. 2. Учр. мин., ст. 203.

[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 1, примѣч. 2.

[4]) Осн. зак., ст. 57, примѣч. 1.—Учр. сен., ст. 19.

[5]) Осн. зак., ст. 56 и примѣч.

[6]) Указъ 11 мая 1719 г. П. С. З. № 3372. Подтвержденъ въ 1723 г. указомъ 14 мая (№ 4224), гдѣ сказано: „когда отъ Е. В. которой коллегіи или канцеляріи присланы будутъ письменные, или по словеснымъ Е. В. приказамъ записаны указы, и о тѣхъ указахъ немедленно для вѣдома объявить въ сенатъ, чтобъ, за неизвѣстіемъ о такихъ указахъ, не происходило въ дѣлахъ помѣшательства“. Ср. № 4547, указъ о присылкѣ въ сенатъ копій съ указовъ, состоявшихся до его учрежденія: „дабы за невѣдѣніемъ какихъ Е. В. указовъ упущено не было“.

подтверждалось впослѣдствіи. Учрежденіе сената 1802 г. подтвердило его въ полной силѣ [1]). Вслѣдствіе неточнаго исполненія означеннаго правила, сенатъ напоминалъ о немъ всѣмъ мѣстамъ и лицамъ подчиненнаго управленія [2]). Къ числу особыхъ повелѣній, представляемыхъ въ первый департаментъ, принадлежатъ и указы: а) о помилованіи преступниковъ; б) о разрѣшеніи всеподданнѣйшихъ просьбъ объ узаконеніи рожденныхъ до брака дѣтей и объ усыновленіи воспитанниковъ и пріемышей [3]). Какъ хранилищу законовъ, сенату принадлежитъ право разрѣшенія случаевъ столкновенія между законами и распоряженіями. Подчиненныя мѣста представляютъ на окончательное его разрѣшеніе: 1) о полученныхъ ими въ предписаніяхъ министровъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, несогласныхъ съ законами; 2) о предписаніяхъ министровъ, противныхъ закону; 3) объ указахъ самого сената, если въ нихъ усмотрѣно будетъ „что либо противное законамъ или интересу Императорскаго Величества" [4]).

§ 139. Распорядительная власть предоставляется департаменту въ слѣдующихъ случаяхъ:

1) При обнародованіи законовъ, департаменту предоставляется право указывать порядокъ обнародованія законовъ на мѣстѣ и разрѣшать встрѣчающіяся при этомъ затрудненія или недоразумѣнія [5]).

2) Сенатъ имѣетъ право и обязанность собственною властью разъяснять смыслъ дѣйствующихъ узаконеній и разрѣшать сомнѣнія, возникающія при примѣненіи законовъ. Онъ пользуется своимъ правомъ: а) въ случаѣ представленія отъ мѣстъ и лицъ губернскаго управленія [6]); б) въ случаѣ представленія отъ министровъ. Послѣдніе обязаны представлять сенату: α) если разрѣшеніе недоразумѣнія зависитъ не отъ одного министерства, а „отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ" [7]); β) если дѣйствіе принятой уже мѣры преграждается противными предписаніями или мѣрами про-

---

[1]) П. С. З. № 20405, п. 5.

[2]) Сенатскій указъ, изданный по предложенію министра юстиціи, 24 декабря 1814 г. П. С. З. № 25758.

[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 1, прим. 3.

[4]) Осн. Зак., ст. 76—78.—Учр. мин., ст. 233, 234.—Т. II, ч. 1, Св. губ. учр., ст. 253, 254.

[5]) Учр. сен., ст. 19, п. 1.

[6]) Тамъ же, ст. 199. Это право не принадлежитъ 1-му деп. сен. исключительно. Представленія изъ губернскихъ мѣстъ вносятся въ 1-й деп.: а) если законъ былъ имъ обнародованъ; б)—онъ касается до дѣлъ ему предоставленныхъ. Въ прочихъ случаяхъ представленія обращаются въ тѣ департаменты, коимъ принадлежать дѣла, которыхъ касается законъ. Для примѣра см. *Сборникъ* г. Ратькова-Рожнова, т. I, № дѣла 108.

[7]) Учр. мин., ст. 211, пп. 1 и 4.

тивными со стороны начальства подчиненныхъ [1]); γ) если потребуется сдѣлать циркулярное подтвержденіе или поясненіе существующихъ законовъ [2]); δ) если „признано будетъ нужнымъ усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями" [3]).

Эти постановленія, при сильномъ и недостаточно согласованномъ съ учрежденіемъ сената развитіи распорядительной власти министровъ, не имѣютъ должнаго практическаго значенія. Нельзя, однако, не признать цѣлесообразности многихъ изъ нихъ. Мысль сдѣлать изъ сената средоточіе представленій низшихъ мѣстъ о поясненіи и пополненіи законовъ, въ существѣ своемъ, совершенно правильна. Являясь хранилищемъ законовъ, обладая близкимъ знакомствомъ со всѣми частями законодательства, равно какъ и съ административною практикою, сенатъ могъ бы разрѣшать различныя недоумѣнія и затрудненія силою существующихъ законовъ, не обращаясь безпрерывно къ содѣйствію законодательной власти. Этимъ способомъ была бы соблюдена извѣстная экономія въ самомъ законодательствѣ, предотвращено было бы излишнее размноженіе законовъ, часто поясняющихъ и дополняющихъ узаконенія, только что изданныя. Мысль эта совершенно согласна съ духомъ ст. 202 учрежденія министерствъ, гдѣ сказано, между прочимъ: „не всѣ неудобства могутъ быть принимаемы поводомъ къ новымъ постановленіямъ. Министръ долженъ испытать прежде всѣ способы исправленія, не выходя изъ порядка существующаго, и потомъ, измѣривъ и сравнивъ неудобства, кои и отъ новаго закона, по самой новости его, произойти могутъ, приступать къ его предложенію". Но эти прекрасныя слова останутся нравственнымъ совѣтомъ, безъ юридическаго значенія, если въ государствѣ не будетъ установленія, облеченнаго дѣйствительнымъ полномочіемъ „испытывать всѣ способы исправленія, не выходя изъ порядка существующаго", и къ которому обязаны были бы обращаться всѣ органы исполнительной власти.

Не менѣе правильною представляется мысль подчинить контролю сената всѣ общія предписанія, въ которыхъ могутъ нуждаться министерства. Вопросъ этотъ получаетъ особенное значеніе теперь, когда дѣло идетъ не только о распоряженіяхъ, разрѣшающихъ отдѣльныя недоумѣнія въ примѣненіи законовъ, но и о распоряженіяхъ, издаваемыхъ въ развитіе дѣйствующаго законодательства, напримѣръ,

---

[1]) Тамъ же, п. 3. См. собр. узак. за 1875 г., ст. 875, указъ „объ исполненіи полицейскими управленіями административныхъ требованій удѣльнаго вѣдомства, возникающихъ изъ договора подряда и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей".

[2]) Учр. мин., ст. 211, п. 6.

[3]) Тамъ же, п. 5.

въ развитіе устава питейнаго, учрежденія полиціи, положенія о пошлинахъ за право торговли, устава гербоваго и т. д. Иногда эти циркуляры по важности предмета издаются по соглашенію двухъ и больше министерствъ. Подчиненіе этихъ распоряженій контролю сената представляется существенно необходимымъ по слѣдующимъ основаніямъ: 1) оно обезпечило бы законность распоряженій; 2) оно внесло бы больше единства въ область административныхъ мѣръ; 3) оно сообщило бы больше авторитета распоряженіямъ общимъ. Само собою разумѣется, что точное примѣненіе ст. 211 нисколько не поколебало бы значенія ст. 194 и 195 учр. мин., по которымъ министрамъ, въ предѣлахъ своего вѣдомства, предоставляется разрѣшать недоумѣнія и затрудненія въ исполненіи законовъ и даже, при извѣстныхъ условіяхъ, прибѣгать къ мѣрамъ чрезвычайнымъ. Нѣкоторыя постановленія министерствъ представляются, впрочемъ, въ прав. сенатъ для обнародованія. Таковы уставы различныхъ обществъ [1]) и нѣкоторыя другія распоряженія [2]).

§ 140. Подъ дѣлами управленія разныхъ подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей п. 3 ст. 19 учр. сен. разумѣетъ: 1) общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и происходящія отъ сего мѣры „взысканія, понужденія и поощренія"; 2) разрѣшеніе возникающихъ между этими мѣстами споровъ и пререканій о власти.

А. Право надзора, предоставляемое сенату п. 1 ст. 19 въ общихъ выраженіяхъ, должно разсмотрѣть въ частностяхъ, не всегда соотвѣтствующихъ общему принципу. Текстъ п. 3 ст. 19 основывается на узаконеніяхъ, относящихся къ тому времени, когда сенатъ дѣйствительно или формально считался средоточіемъ управленія. При Петрѣ Великомъ надзоръ сената за подчиненнымъ управленіемъ осуществлялся черезъ генералъ-прокурора, прокуроровъ и фискаловъ. Съ упадкомъ сената, при преемникахъ Петра, умалилось и значеніе его, какъ контролирующей власти. Съ возстановленіемъ сенатскаго учрежденія, при Елисаветѣ Петровнѣ, на сенатъ возложены были и прежнія обязанности. О точномъ исполненіи ихъ Императрица, незадолго до своей смерти, напомнила сенату, по случаю дошедшихъ до нея слуховъ о злоупотребленіяхъ по разнымъ частямъ администраціи [3]). Екатерина II при открытіи губерній по

---

[1]) Такъ, чрезъ прав. сенатъ обнародуются уставы различныхъ банковъ и кредитныхъ обществъ, утверждаемыхъ мин. фин., и проч.

[2]) Примѣры см. собр. узак. и расп. за 1875 г., ст. 453, 506, 842, 880, 950, 2050, 2066—2068, 2070. Множество примѣровъ въ собр. узак. позднѣйшихъ годовъ.

[3]) П. С. З. № 11092.

новому учрежденію (1780 г.), повелѣла сенату, „яко мѣсту, силу узаконеній Нашихъ охраняющему", подтвердить и подписать о то́чномъ исполненіи законовъ и о нечиненіи поборовъ и нарядовъ сверхъ узаконенныхъ [1]). Эти права и обязанности подтверждены, какъ учрежденіемъ 1802 г., такъ и послѣдующими узаконеніями, вошедшими въ составъ нынѣ дѣйствующаго учрежденія [2]). Но способы осуществленія этого начала не всегда ему соотвѣтствуютъ. Въ данномъ случаѣ должно различать: 1) права сената по отношенію къ министерствамъ и 2) — къ губернскимъ установленіямъ.

I. По отношенію къ министерствамъ права сената довольно неопредѣленны. Здѣсь должно различать: а) право разсмотрѣнія жалобъ на административныя дѣйствія министровъ; б) право возбужденія отвѣтственности этихъ лицъ. Право на принесеніе жалобъ на дѣйствія министровъ предоставляется какъ частнымъ лицамъ, такъ и общественнымъ установленіямъ. Права послѣднихъ опредѣлены съ точностью въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и городовомъ положеніи 1870 г. По ст. 11 пол. о земск. учр., земскимъ установленіямъ предоставляется „на относящіяся до нихъ распоряженія губернатора и высшихъ административныхъ властей приносить жалобы правительствующему сенату (по первому департаменту)". Ст. 8 город. пол. постановляетъ, между прочимъ: „въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому общественному управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ правительствующій сенатъ". Жалобы этого рода не могутъ касаться распоряженій и дѣйствій, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія по должности; равнымъ образомъ, означенныя жалобы не могутъ заключать въ себѣ и просьбъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные такими преступленіями. По ст. 1085 уст. угол. суд. въ первый департаментъ сената подаются жалобы на преступленія по должности только на должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью, не выше IV-го класса, а также на губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства. Жалобы на дѣйствія министровъ, могущія повлечь за собою уголовную отвѣтственность, пода-

---

[1]) П. С. З. № 15068.

[2]) Ср. ст. 2 учр. сен.: „прав. сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія; надзираетъ за собираніемъ податей и расходами штатными; печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины, и къ прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ".

ются на Высочайшее имя [1]). Слѣдовательно, сенатъ имѣетъ дѣло съ жалобами, имѣющими цѣлью ходатайствовать объ отмѣнѣ неправильнаго распоряженія [2]).

Непосредственное привлеченіе министровъ къ отвѣтственности не предоставляется сенату, такъ какъ „министры, въ дѣйствіяхъ своихъ, подчинены непосредственно верховной власти“ [3]), и преданіе ихъ суду зависитъ отъ Высочайшаго усмотрѣнія [4]). Сенату принадлежатъ, однако, извѣстныя права въ возбужденіи отвѣтственности министровъ, хотя правила относительно этого предмета и не опредѣлены съ точностью. Ст. 203 учр. сен. постановляетъ, что сенатъ въ правѣ дѣлать представленія Государю: а) „если онъ усмотритъ, что по частямъ ввѣреннымъ управленію министровъ, вкрались важныя злоупотребленія“; б) „если онъ откроетъ въ донесеніяхъ, представляемыхъ министрами Императорскому Величеству, обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ“ [5]). Постановленіе это основывается на учрежденіи министерствъ 1802 г. и на указѣ 1803 г., опредѣлявшемъ отношенія сената къ законодательной и исполнительной властямъ [6]), т.-е. на актахъ, относящихся къ тому времени, когда сенату было поручено разсмотрѣніе отчетовъ гг. министровъ. Отсюда понятно, что постановленіе ст. 203 о „донесеніяхъ министровъ Императорскому Величеству“ не можетъ имѣть никакого практическаго значенія. Большее значеніе можетъ имѣть право сената представлять Государю объ усмотрѣнныхъ имъ „важныхъ злоупотребленіяхъ“ по частямъ министерскаго управленія. Но въ чемъ заключаются способы этого „усмотрѣнія“; въ чемъ могутъ они состоять при отсутствіи общей системы контроля сената надъ дѣятельностью министерствъ?

Поводами къ раскрытію злоупотребленій по министерскому управленію могутъ быть, главнымъ образомъ, отдѣльные случаи изъ управленія, дошедшіе до сенатскаго разсмотрѣнія. Таковы: 1) жалобы частныхъ лицъ или общественныхъ установленій на неправильныя распоряженія или дѣйствія министерствъ. Въ случаѣ основательности этихъ жалобъ, сенату, по общему смыслу ст. 203, не можетъ быть возбранено, независимо отъ отмѣны неправильныхъ распоря-

---

1) Учр. мин., ст. 259, п. 1.

2) Примѣры см. въ Сборникѣ г. Ратькова-Рожнова, т. I, № 26, 79.

3) Учр. мин., ст. 192 и 262; также уст. уг. суд., ст. 1097.

4) Ст. 203 учр. сен. воспроизведена во 2-й части ст. 259 учр. мин.

5) П. С. З. № 20406, ст. XII—XIV.

6) П. С. З. № 20676. Собственно указъ этотъ въ П. С. З. озаглавленъ: „О неприкосновенности правъ дворянства“.

женій, представлять о нихъ Государю, если въ нихъ будутъ заключаться признаки важныхъ злоупотребленій; 2) разсмотрѣніе неправильныхъ дѣйствій мѣстнаго начальства, если откроется, что дѣйствія эти были вызваны распоряженіями министровъ; 3) донесенія мѣстныхъ начальствъ о противозаконныхъ распоряженіяхъ министровъ [1]); 4) ревизія губерній, поручаемая въ нѣкоторыхъ случаяхъ сенаторамъ [2]). По окончаніи ревизіи сенаторы о важнѣйшихъ результатахъ ея доносятъ Государю, а о подробностяхъ — сенату [3]).

II. Болѣе точно и подробно опредѣлены отношенія сената къ мѣстнымъ установленіямъ. Сенату принадлежитъ: 1) право разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на губернскія присутственныя мѣста; 2) право наложенія на нихъ взысканій административнымъ порядкомъ; 3) право отдачи подъ судъ нѣкоторыхъ лицъ административнаго вѣдомства.

1) Жалобы на неправильныя дѣйствія губернаторовъ, губернскихъ правленій [4]) и равныхъ имъ присутственныхъ мѣстъ приносятся въ первый департаментъ сената. Сюда же приносятся жалобы на неправильныя распоряженія нѣкоторыхъ общественныхъ установленій [5]).

2) Сенатъ, усмотрѣвъ изъ доходящихъ до него дѣлъ, что въ мѣстахъ губернскаго управленія произошли безпорядки или злоупотребленіи власти, можетъ налагать на нихъ взысканія, въ слѣдующей постепенности: 1) въ случаѣ маловажнаго и неумышленнаго упущенія, ему предоставляется: а) поставить о томъ на видъ виновнымъ, или б) сдѣлать имъ замѣчаніе, безъ внесенія въ послужной списокъ и безъ опубликованія [6]); 2) въ случаѣ частаго повторенія означенныхъ упущеній въ разныхъ губерніяхъ, сенатъ подтверждаетъ о точномъ соблюденіи законнаго порядка печатными указами, публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе, но безъ наименованія мѣстъ и лицъ, подавшихъ къ тому поводъ; 3) въ особенно важныхъ случаяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки умышленнаго нарушенія законнаго порядка и злоупотребленія власти, сенату предоставляется испросить, черезъ комитетъ министровъ, Высочайшее

---

[1]) Учр. мин., ст. 259, п. 2.

[2]) О сенаторскихъ ревиз. см. выше; ср. также учр. мин., ст. 259, п. 4.

[3]) См. выше.

[4]) Св. Зак., т. II, ч. 1, св. губ. учр., ст. 813.

[5]) Пол. о земск. учр.

[6]) Учр. сен., ст. 204, п. 1. Замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужной (формулярный) списокъ суть низшія мѣры взысканія, налагаемыя непосредственнымъ начальствомъ виновныхъ. Св. Зак., т. II, ч. 1, св. губ. учр., ст. 237 и 238.—Улож. о наказ., ст. 65.—Уст. угол. суд., ст. 1066.

разрѣшеніе на сдѣланіе выговора виновнымъ [1]). Имена ихъ публикуются, и проступокъ ихъ вносится въ формулярный списокъ [2]). Впрочемъ, Высочайшее разрѣшеніе требуется только на опубликованіе выговоровъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ. На прочія присутственныя мѣста означенное взысканіе налагается самимъ сенатомъ, который, однако, долженъ ограничиваться „одними важными случаями“ [3]). До изданія судебныхъ уставовъ 1864 г. сенату подлежало разсмотрѣніе дѣлъ о вознагражденіи частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные имъ неправильными дѣйствіями должностныхъ лицъ. Онъ испрашивалъ на то Высочайшее разрѣшеніе [4]). Но по новымъ уставамъ опредѣлено слѣдующее различіе: 1) вредъ и убытки, причиненные „нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью“ должностного лица административнаго вѣдомства, т.-е. дѣйствіями, не заключающими въ себѣ признаковъ преступленія по должности, составляютъ предметъ обыкновеннаго гражданскаго иска. Иски, смотря по классу должности, занимаемой отвѣтчикомъ, вчинаются или въ окружномъ судѣ [5]), или въ судебной палатѣ [6]), или въ кассаціонномъ департаментѣ сената. Въ послѣднемъ вчинаются иски противъ лицъ, занимающихъ должности выше V-го класса [7]). Кассаціонный департаментъ разсматриваетъ эти дѣла въ соединенномъ присутствіи съ первымъ департаментомъ [8]). На рѣшеніе этого соединеннаго присутствія могутъ быть приносимы апелляціонныя жалобы общему собранію всѣхъ кассаціонныхъ и перваго департамента сената [9]); 2) просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные преступленіями по должности, приносятся первому департаменту сената въ томъ случаѣ, если виновные занимаютъ должности по высочайшему назначенію и не выше IV-го класса [10]). Но въ данномъ случаѣ первому департаменту принадле-

---

[1]) Учр. сов. и комит. мин., ст. 26, п. 7.

[2]) Въ заключеніи сената по дѣламъ этого рода должно быть изложено ходатайство какъ о сдѣланіи выговора, такъ и объ опубликованіи его. Если о послѣднемъ предметѣ не сказано въ заключеніи, то Высочайшее разрѣшеніе считается послѣдовавшимъ только на выговоръ, а не на его опубликованіе. Учр. сен., ст. 204, п. 4 и примѣч. 3.

[3]) Тамъ же, п. 5.

[4]) Учр. сен., ст. 230, п. 3, изд. 1857 г.

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1317, п. 1. Въ окружные суды предъявляются иски противъ лицъ, занимающихъ низшія должности до IX класса включительно.

[6]) На должностныхъ лицъ отъ VIII до V класса включительно. Тамъ же, п. 2.

[7]) Противъ должностныхъ лицъ выше V класса. Тамъ же, п. 3.

[8]) Тамъ же, ст. 1322.

[9]) Тамъ же, ст. 1327.

[10]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

житъ право отдачи обвиняемаго подъ судъ. Самое же опредѣленіе вознагражденія производится судебнымъ порядкомъ; такъ какъ по ст. 1070 уст. угол. суд. „взысканіе съ должностныхъ лицъ вознагражденія за вредъ и убытки, приписываемые преступнымъ ихъ дѣйствіямъ,... совершеннымъ вслѣдствіе корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ, производится не иначе, какъ по преданіи обвиняемыхъ суду“ [1].

3) Первому департаменту сената принадлежитъ право преданія суду: 1) различныхъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства; 2) разныхъ должностныхъ лицъ сословныхъ и общественныхъ управленій.

а) Первый департаментъ предаетъ суду должностныхъ лицъ опредѣляемыхъ Высочайшею властью на должности не выше четвертаго класса. Сюда относятся губернаторы, директоры департаментовъ министерствъ [2], вице-губернаторы [3] и др.

б) Желая обезпечить независимость нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ общественнаго и сословнаго управленій, законодательство наше предоставило право отдачи ихъ подъ судъ первому департаменту сената. Сюда относятся не только лица, занимающія должности IV-го класса, какъ губернскіе предводители дворянства, но и должностныя лица низшихъ классовъ, даже лица, не имѣющія опредѣленнаго класса. Именно, опредѣленіями перваго департамента предаются суду: губернскіе и уѣздные предводители дворянства, предсѣдатели и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ и собраній, и тамъ, гдѣ введено въ дѣйствіе городовое положеніе 1870 г., городскіе головы [4]. Послѣдніе предаются суду по опредѣленію перваго департамента, основанному на постановленіи городской думы или губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія [5].

в) Кромѣ этихъ случаевъ, безусловно подлежащихъ разсмотрѣнію перваго департамента, послѣдній участвуетъ въ преданіи суду другихъ лицъ условно; именно ему подлежатъ: α) Пререканія губернскихъ правленій съ прокурорами по отдачѣ подъ судъ чиновниковъ административнаго вѣдомства и дѣла по разномысліямъ между административнымъ начальствомъ и прокуроромъ о томъ, что опредѣляемые губернскими правленіями и министрами чины, по одному изъ дѣлъ,

---

[1] Конечно, дѣло обращается къ судебному разсмотрѣнію, если первый деп. найдетъ основанія для преданія обвиняемаго суду.

[2] Уст. угол. суд., ст. 1088, п. 3.—Учр. мин., ст. 376, по прод. 1868 г., и 211, п. 11, по прод. 1868 г.

[3] См. ст. 79 ч. 1, т. II. Св. Зак.

[4] Уст. угол. суд., ст. 1088.

[5] Город. полож., ст. 159.

указанныхъ въ ст. 1089 уст. угол. суд., вовсе не подлежатъ отвѣтственности, или что взысканіе на нихъ можетъ быть наложено административнымъ порядкомъ [1]). Дѣла послѣдняго рода разрѣшаются въ соединенномъ присутствіи перваго и уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ [2]). β) Первый департаментъ разсматриваетъ жалобы городскихъ думъ на неправильныя опредѣленія губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія о преданіи суду должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія [3]).

III. Первому департаменту предоставленъ высшій надзоръ за вновь созданными общественными установленіями. Поэтому онъ является высшею инстанціею: 1) относительно представленій о всякомъ существенномъ нарушеніи земскими собраніями законнаго порядка при производствѣ выборовъ [4]); 2) для жалобъ на опредѣленія земскаго собранія по поступившимъ въ него заявленіямъ: а) на неправильное внесеніе въ списокъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ мировые судьи, б) на сдѣланные въ немъ пропуски, в) на незаконное производство самыхъ выборовъ въ означенныя должности, и г) жалобы лицъ, внесенныхъ въ списокъ, но не желающихъ быть избранными въ мировые судьи [5]); 3) для жалобъ лицъ, недовольныхъ исключеніями изъ общихъ списковъ присяжныхъ засѣдателей, сдѣланными губернаторомъ, или на внесеніе въ очередные списки, въ противность ст. 104 учр. суд. уст. [6]).

§ 141. Б. Разрѣшеніе споровъ и пререканій о власти. Права

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1092—1094. Ст. 1089 постановляетъ, что для преданія суду за преступленіе по должности необходимо предварительное слѣдствіе, чрезъ судебнаго слѣдователя, въ трехъ случаяхъ: 1) когда въ преступленіи, вмѣстѣ съ должностными, участвовали и частныя лица; 2) когда съ обвиняемаго въ преступленіи должностного лица требуется вознагражденіе за вредъ и убытки, и 3) когда должностное лицо обвиняется въ преступленіи, влекущемъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ. При передачѣ дѣла судебному слѣдователю начальство обвиняемаго увѣдомляетъ о томъ прокурора, который и сообщаетъ свое заключеніе по окончаніи слѣдствія (ст. 1090 и 1091). Разномысліе между прокуроромъ и административнымъ начальствомъ возникаетъ въ томъ случаѣ, если прокуроръ дастъ заключеніе о направленіи дѣла судебнымъ порядкомъ, а начальство найдетъ необходимымъ ограничиться, по ст. 1068 уст. угол. суд., административнымъ взысканіемъ.

[2]) Тамъ же, ст. 1094.

[3]) Город. полож., ст. 158.

[4]) Правила о порядкѣ прив. въ дѣйствіе пол. о земск. учр., ст. 66, примѣч.

[5]) Учр. суд. уст., ст. 30—32 и 39.

[6]) Тамъ же, ст. 95 и 106. По ст. 104, „никто не можетъ быть призываемъ для исполненія обязанностей присяжнаго засѣдателя болѣе одного раза въ годъ. Сверхъ того, лица, исполнившія обязанности присяжнаго засѣдателя въ одномъ году, имѣютъ право отказаться отъ сей обязанности въ слѣдующемъ за тѣмъ году“.

перваго департамента по дѣламъ этого рода распадаются на два вида: I—дѣла о пререканіяхъ въ собственномъ смыслѣ (конфликты) и II—дѣла по протестамъ губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ на постановленія земскихъ установленій.

I. Пререканія о власти могутъ возникнуть: 1) между установленіями административными; 2) между установленіями административными и судебными.

1) Разрѣшеніе пререканій между административными установленіями мѣстными, т.-е. уѣздными и городскими, принадлежитъ губернскимъ правленіямъ [1]). Прав. сенату принадлежитъ разрѣшеніе пререканій между министерствами и между губернскими установленіями. Пререканія между губернскими установленіями восходятъ на разсмотрѣніе перваго департамента въ томъ случаѣ, если пререканія эти возникаютъ между установленіями разныхъ вѣдомствъ [2]). Затѣмъ, департаменту принадлежитъ разрѣшеніе передачи, для производства, дѣлъ изъ одного присутственнаго мѣста въ другое [3]).

2) Пререканія между административными и судебными установленіями разрѣшаются въ общемъ собраніи двухъ кассаціонныхъ и перваго департаментовъ. Заключеніе, въ данномъ случаѣ, даетъ оберъ-прокуроръ послѣдняго. Въ случаѣ пререканій между общими судебными установленіями и духовными судами православнаго исповѣданія требуется заключеніе оберъ-прокурора святѣйшаго синода. Дѣла о пререканіяхъ восходятъ на разсмотрѣніе сената только въ томъ случаѣ, если они возбуждены въ судебныхъ палатахъ, такъ какъ разрѣшеніе пререканій между правительственными мѣстами и окружными судами предоставляется окончательному рѣшенію особаго присутствія судебной палаты [4]).

II. Разсмотрѣнію сената подлежатъ протесты губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ по постановленіямъ земскихъ собраній. Не входя здѣсь въ подробное разсмотрѣніе этого вопроса [5]), укажемъ на общій порядокъ поступленія дѣлъ этого рода въ сенатъ. Губернаторы и министръ внутреннихъ дѣлъ входятъ съ своими представленіями въ первый департаментъ въ томъ случаѣ, если земскія собранія не согласились съ первоначальными возраженіями ихъ на сдѣланныя послѣдними постановленія. Такимъ образомъ, разрѣшенію сената подлежатъ протесты по дѣламъ особой важности, когда губернаторъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. 1, ст. 251.
[2]) Тамъ же, п. 5.
[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 3, б.
[4]) Учр. суд. уст., ст. 117; уст. угол. суд., ст. 244; уст. гражд. суд., ст. 243.
[5]) См. ниже, ученіе о мѣстномъ управленіи.

считаетъ нужнымъ остановить исполненіе постановленій земскихъ собраній подъ личною своею отвѣтственностью [1]).

Пререканія между губернаторомъ и **городскими** установленіями не разрѣшаются правительствующимъ сенатомъ непосредственно. По разнымъ соображеніямъ, о которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ, для разсмотрѣнія дѣлъ этого рода учреждены губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія. Но „какъ городскому общественному управленію, такъ и всѣмъ вѣдомствамъ и установленіямъ, а равно и частнымъ лицамъ, недовольнымъ рѣшеніемъ губернскаго присутствія, предоставляется обжаловать оное сенату, по первому департаменту“. То же право предоставляется и губернатору, если онъ признаетъ рѣшеніе присутствія неправильнымъ [2]).

§ 142. **Дѣла по утвержденію въ должностяхъ и назначенію на должности.** По мысли Петра Великаго, право назначенія на должности вообще должно было сосредоточиться въ рукахъ сената. Какъ въ учрежденіи сената [3]), такъ и въ инструкціи герольдмейстеру [4]) подробно опредѣленъ порядокъ этихъ назначеній. Онъ состоялъ въ слѣдующемъ. На всѣ вакантныя мѣста, которыя должны были замѣщаться лицами дворянскаго происхожденія, герольдмейстеру велѣно представлять сенату „по два или по три человѣка достойныхъ“; на должности, замѣщавшіяся лицами не дворянскаго происхожденія, представлялись по два или по три кандидата отъ коллегій, „а изъ прочихъ мѣстъ откуда кто потребуетъ“, кандидаты представлялись за подписью начальника мѣста и его товарищей. Изъ представленныхъ кандидатовъ сенатъ назначалъ въ высшіе чины, отъ совѣтника коллегіи и выше, посредствомъ баллотированія, въ низшіе—безъ баллотированія. Выборы сената на высшія должности требовали Высочайшаго утвержденія. Президенты коллегіи назначались по усмотрѣнію Государя, равно какъ и нѣкоторыя другія должностныя лица. Изъ сената же велѣно „сказывать чины“ какъ

---

[1]) Пол. о земск. учр., ст. 96, 97.

[2]) Город. полож., ст. 153.

[3]) Ср. П. С. З. указъ о должности сената 1718 г., № 3264, п. 5. Этимъ пунктомъ сенату предоставлено избирать въ высшія должности; генеральный регламентъ 1720 г., № 3534, гл. XI; указъ о должн. сен. 1722 г., № 3978, п. 5 и 7; инструкція герольдмейстеру, № 3896.

[4]) П. С. З. № 3978, п. 6: „въ чины сказывать изъ военнаго всему генералитету изъ государственнаго и гражданскаго правительства министрамъ, въ коллегіи президентамъ, въ губерніи и провинціи губернаторамъ, воеводамъ и комендантамъ, ассесорамъ, камерирамъ, рекетмейстерамъ и земскимъ и суднымъ коммиссарамъ, тако-жъ коллежскимъ членамъ, включая секретаря и прочихъ, и въ губерніяхъ президентамъ, въ надворные суды, оберъ-ландрихтерамъ и земскимъ секретарямъ“.

по службѣ гражданской, такъ и военной. Послѣ смерти Петра Великаго объемъ правъ сената въ этомъ отношеніи измѣнялся безпрерывно. Впрочемъ, не исключая даже печальнаго для сената времени верховнаго тайнаго совѣта,—въ общихъ чертахъ окажется, что сенатъ былъ средоточіемъ назначеній на гражданскія должности до Екатерины II [1]). При Екатеринѣ вліяніе сената на замѣщеніе губернскихъ должностей подробно опредѣлено въ учрежденіи о губерніяхъ. Именно, первоначально сенату предоставлены: а) представленія Императрицѣ кандидатовъ на должности предсѣдателей палатъ [2]), верхняго земскаго суда и предсѣдателя верхняго надворнаго суда [3]); б) назначеніе совѣтниковъ и ассесоровъ губернскаго правленія, директора экономіи, губ. казначея, перваго и второго предсѣдателя верхней расправы и губернскаго магистрата [4]), городничаго [5]), губернскаго прокурора и прокуроровъ при среднихъ инстанціяхъ [6]), губернскихъ стряпчихъ и стряпчихъ при среднихъ инстанціяхъ [7]), совѣтниковъ и прочихъ чиновъ верхняго и нижняго надворныхъ судовъ [8]). Нѣкоторыя изъ этихъ лицъ опредѣлялись сенатомъ непосредственно, другія—по представленію губернскихъ мѣстъ или по предложенію генералъ-прокурора. Прочія должностныя лица назначались мѣстнымъ начальствомъ или избирались сословіями. Не слѣдя здѣсь за частными перемѣнами, происшедшими какъ при Екатеринѣ, такъ и при ея преемникахъ, должно замѣтить, что учрежденіе министерствъ и уничтоженіе центральныхъ коллегій

---

[1]) См. указъ 7 марта 1726 г. о должности сената (П. С. З. № 4847), п. 5—7. Сенату предоставлено: а) избирать и представлять на утвержденіе Императрицы въ верх. тайн сов. кандидатовъ: „штатскихъ" коллегій президентовъ, вице-президентовъ и совѣтниковъ, губернаторовъ, вице-губернаторовъ, оберъ-комендантовъ и комендантовъ; б) избирать и назначать достойныхъ въ прочіе коллежскіе члены и на мѣстныя должности, начиная съ воеводъ и ниже. Порядокъ избранія остался прежній. Ср. №№ 4873, 4899, 4929. См. ограниченіе указ. постановленія относит. воеводъ, № 5017. Ср. №№ 5053, 5056, 5058, 5316, 5356, 5364, 5360, 5494. Для царствованія Анны Ивановны: 5522, 5598, 5930, 5933, 5934, 6155, 6222, 6299, 6384 (о представленіи назнач. сен. воеводъ въ кабинетъ ср. 6522. Отмѣненъ вскорѣ, № 6538), 6546, 6553, 6679, 6931, 7248, 7410, 7726, 8195, 8218. Ср. Баранова Архивъ Прав. Сената, т. II, №№ 4126, 4130, 4200, 4275, 4337, 4496, 4513, 4521, 4548, 4564 и т. д. Въ царствованіе Елисаветы Петровны права сената были, конечно, еще шире. Для примѣра см. П. С. З. №№ 8550, 8865, 9084, 11131 и друг.

[2]) Учрежденіе о губерніяхъ, П. С. З. № 14392, ст. 60.

[3]) Тамъ же и ст. 440.

[4]) Тамъ же, ст. 61 и 62.

[5]) Тамъ же, ст. 71.

[6]) Тамъ же, ст. 77.

[7]) Тамъ же, ст. 78 и 79.

[8]) Тамъ же, ст. 411, 442, 476.

окончательно измѣнили прежній порядокъ. Назначеніе на должности зависитъ нынѣ отъ мѣстъ губернскихъ, отъ министерствъ и Высочайшаго усмотрѣнія [1]).

Въ зависимость отъ сената поставлено только назначеніе на нѣкоторыя должности, которымъ законъ желалъ сообщить независимое положеніе. Такъ, при учрежденіи, въ 1861 г., должностей мировыхъ посредниковъ первому департаменту было предоставлено утвержденіе и увольненіе мировыхъ посредниковъ и кандидатовъ къ нимъ [2]). Въ настоящее время департаментъ утверждаетъ списки лицъ, избранныхъ земскими собраніями въ мировые судьи [3]). Ему принадлежитъ и право назначенія мировыхъ судей, за недостаткомъ лицъ, которыя могли быть избраны въ участковые мировые судьи [4]). Назначеніе производится по представленію министра юстиціи и имѣетъ силу до слѣдующихъ выборовъ [5]). Отъ перваго департамента зависитъ увольненіе мировыхъ судей въ отпуски на срокъ свыше мѣсяца и увольненіе ихъ отъ службы по прошеніямъ [6]).

Дѣла, имѣющія своимъ предметомъ службу гражданскую, находятся въ вѣдѣніи какъ перваго департамента, такъ и департамента герольдіи, о чемъ будетъ сказано ниже.

§ 143. Къ дѣламъ управленія относятся также дѣла объ „охраненіи и удостовѣреніи правъ и преимуществъ разныхъ состояній“ (ст. 19, п. 2). Это общее названіе обнимаетъ много дѣлъ разнообразнаго свойства. По нѣкоторымъ изъ нихъ первый департаментъ конкурируетъ съ департаментомъ герольдіи. Сюда относятся дѣла о доказательствахъ правъ состоянія. Дѣла объ утвержденіи въ дворянствѣ, въ почетныхъ титулахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ), въ почетномъ гражданствѣ подлежатъ разсмотрѣнію департамента герольдіи. Ему же принадлежатъ дѣла о перемѣнѣ фамилій. Такимъ образомъ, первому департаменту подлежатъ дѣла о

---

[1]) См. выше, въ ученіи о службѣ гражданской.

[2]) Учр. сен., дополн. къ ст. 33, по прод. 1863 г.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 37.

[4]) Сенатъ можетъ приступить къ назначенію мировыхъ судей въ томъ случаѣ, если выборы не состоялись, т.-е., если никто изъ баллотировавшихся не получилъ надлежащаго числа шаровъ, ни въ уѣздномъ, ни въ губернскомъ собраніи (ст. 33), и если земскія собранія единогласными постановленіями не пополнили недостающее число судей изъ числа лицъ, хотя и не совмѣщающихъ въ себѣ качествъ, требуемыхъ ст. 19 и 20 (возрастъ, цензъ, юридич. образов.), но пріобрѣвшихъ общественное довѣріе (ст. 34). При назначеніяхъ на должность мир. судей сенатъ долженъ руководствоваться условіями, установленными п. 1 и 2 ст. 19 (25-лѣтній возрастъ, юрид. образов.).

[5]) Тамъ же, ст. 38.

[6]) Тамъ же, ст. 73.

доказательствѣ правъ состоянія городского (за исключеніемъ почетныхъ гражданъ) и сельскаго. Въ тѣсной связи съ этими вопросами состоятъ дѣла о перечисленіяхъ и переходахъ изъ одного состоянія въ другое, въ нѣкоторыхъ случаяхъ требующія разрѣшенія сената, вопросы по производству ревизій народонаселенія, о жалобахъ на неправильное веденіе метрическихъ книгъ о раскольникахъ. Наконецъ, первый департаментъ является высшею инстанціею по разсмотрѣнію и рѣшенію дѣлъ о выборахъ къ должностямъ, какъ это указано выше.

§ 144. Административная юстиція [1]). Обширною отраслью дѣлъ, принадлежащихъ первому департаменту сената, являются дѣла административной юстиціи. Намъ необходимо прежде всего дать правильное опредѣленіе этому понятію, примѣняясь, конечно, къ условіямъ русскаго права. Предметомъ административной юстиціи являются дѣла, возникающія изъ нарушеннаго или спорнаго права, поскольку они вообще, или по взгляду даннаго законодательства не подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Отнесеніе дѣлъ этого рода къ вѣдомству административной власти имѣетъ различныя основанія: 1) Принадлежность права. Имущественныя права частныхъ лицъ опредѣляются нормами права гражданскаго, охраняются и возстановляются по правиламъ гражданскаго судопроизводства общими судами. Законодательство наше не отступаетъ отъ этого правила и въ томъ случаѣ, если споръ возникаетъ между казною съ одной и частными лицами съ другой стороны [2]). Оно даетъ только правительственнымъ установленіямъ извѣстныя средства защиты казеннаго интереса. Совокупность этихъ средствъ и составляетъ изъятія изъ общаго порядка гражданскаго судопроизводства [3]). Иначе поставлены споры о казенномъ имуществѣ между

---

[1]) Вопросъ объ административной юстиціи, имѣющій такое важное значеніе на западѣ Европы (особенно во Франціи), у насъ едва затронутъ, какъ въ практикѣ, такъ и въ теоріи. Между тѣмъ, при современномъ развитіи нашей администраціи онъ требовалъ бы внимательнаго изученія. Главныя литературныя пособія указаны у Моля, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, т. III, отд. Франціи. Вообще, для Франціи главнымъ пособіемъ является Дарестъ (Dareste), *Traité de la justice administrative en France*, 1862 г. Много вѣрныхъ замѣчаній у Вивьена, *Etudes administratives*, т. 1. Нѣмецкая литература приведена у Г. Шульце, *Das preussische Staatsrecht*, т. II.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1, 2, 1283, 1287.

[3]) Главнѣйшія средства защиты казеннаго интереса состоятъ въ томъ, что: 1) дѣла казенныхъ управленій, за нѣкоторыми исключеніями, не подлежатъ вѣдомству мир. судей, ни производству сокращеннымъ порядкомъ; 2) они не могутъ быть оканчиваемы присягою или примиреніемъ; 3) рѣшеніе суда по дѣламъ казенныхъ управленій постановляется не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора; 4) по каждому дѣлу, сопряженному съ казеннымъ интересомъ, прокуроръ имѣетъ

различными, завѣдующими ими, правительственными установленіями. Казна остается собственникомъ имуществъ, какое бы установленіе ими ни завѣдывало. Слѣдовательно, при разрѣшеніи вопроса о принадлежности имущества къ тому или другому вѣдомству имѣются въ виду не столько общія нормы о правѣ собственности, сколько соображенія удобства и цѣлесообразности управленія. Посему и рѣшеніе этихъ споровъ предоставляется установленіямъ правительственнымъ. 2) Существо отношеній и дѣйствій, подавшихъ поводъ къ спору. Всѣ случаи, возникающіе изъ этого основанія, могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: а) дѣла, возникающія изъ различныхъ дѣйствій администраціи, при отправленіи ею своихъ обязанностей, и б) дѣла, возникающія изъ особыхъ отношеній частныхъ лицъ къ администраціи.

а) Органы государственной власти, при осуществленіи цѣлей и правъ государства могутъ придти въ столкновеніе съ такими дѣйствіями частныхъ лицъ, которыя, не заключая въ себѣ признаковъ преступленія, подлежащаго вѣдѣнію суда уголовнаго, способны, однако, нанести ущербъ интересамъ казны или нарушить порядокъ управленія. Сюда относятся, напримѣръ, различныя нарушенія уставовъ казеннаго управленія. Для преслѣдованія и пресѣченія ихъ законъ облекаетъ правительственныя установленія извѣстною долею карательной власти. Съ другой стороны, органы правительства, при осуществленіи своей карательной власти или при опредѣленіи размѣра повинностей, лежащихъ на отдѣльныхъ лицахъ по отношенію къ государству, могутъ придти къ неправильнымъ заключеніямъ и опредѣленіямъ. Этимъ объясняется необходимость центральнаго установленія, которое разрѣшало бы въ высшей инстанціи всѣ дѣла этого рода.

б) Неправильныя дѣйствіи администраціи или бездѣйствіе ея могутъ причинить вредъ и убытки частному лицу, въ его качествѣ частнаго человѣка. Они влекутъ за собою обязанность вознагражденія, отыскиваемаго путемъ обыкновеннаго гражданскаго иска [1]). Но въ иныхъ случаяхъ интересы отдѣльнаго лица могутъ страдать по поводу извѣстныхъ отношеній его къ администраціи Такими отношеніями являются: α) служба, β) принятіе на себя извѣстныхъ порученій, подрядовъ, поставокъ въ пользу казны и т. д. Разсмотрѣніе этихъ дѣлъ вообще или въ извѣстныхъ моментахъ возлагается

право входить въ кассаціонный департаментъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ суд. рѣшеній; 5) то же право предоставляется министрамъ и главноуправляющимъ по принадлежности (тамъ же, ст. 1289, 1290, 1294, 1295).

[1]) Уст. гражд. суд., ст. 1316 и слѣд.

на высшее правительственное установленіе, облеченное правами административной юстиціи.

§ 145. Всю совокупность указанныхъ выше дѣлъ учрежденіе прав. сената подводитъ подъ рубрику: судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія [1]). Но постановленія, содержащіяся въ этой статьѣ, значительно измѣнены новыми уставами и дополнены узаконеніями, содержащимися въ другихъ частяхъ законодательства. Въ настоящее время сенату, какъ органу административной юстиціи, подвѣдомственны слѣдующія дѣла:

1. Споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами или главными управленіями. Въ настоящее время они разрѣшаются по взаимному соглашенію соотвѣтствующихъ министровъ. Дѣло представляется на рѣшеніе перваго департамента только въ томъ случаѣ, если соглашенія не послѣдуетъ [2]). Постановленіе это касается казеннаго имущества въ собственномъ смыслѣ, не касаясь имуществъ удѣльнаго и духовнаго вѣдомствъ, споры которыхъ съ казенными управленіями рѣшаются по правиламъ судопроизводства по дѣламъ казеннаго управленія [3]).

2. Сенатъ является высшею инстанціею относительно правительственныхъ установленій, коимъ присвоено самостоятельное право наложенія взысканій. Сюда приносятся жалобы на постановленія департамента неокладныхъ сборовъ по нарушенію устава питейнаго, табачнаго, объ акцизѣ съ сахара, жалобы на отобраніе торговыхъ мѣръ, на воспрещеніе торговли разными предметами и т. д.

3. Первому департаменту приносятся жалобы на неправильное привлеченіе отдѣльныхъ лицъ къ отбыванію государственныхъ повинностей. Такъ, по ст. 211 уст. о воинской пов., на рѣшенія губернскаго или областного присутствія по жалобамъ на неправильность по назначенію льготъ или по освидѣтельствованію лицъ, относительно способности къ военной службѣ, дозволяется приносить жалобы въ прав. сенатъ (по первому департаменту).

4. Жалобы служащихъ или лицъ, оставившихъ службу: а) на неудовлетвореніе ихъ жалованьемъ; б) на лишеніе ихъ пенсій, в) на

---

[1]) Учр. сен., ст. 19, п. 4.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1297.

[3]) Тамъ же, ст. 1298. Для имѣній, состоящихъ въ завѣдываніи департамента удѣловъ и проч. установленій мин. имп. двора, кромѣ изъятій, указанныхъ выше (примѣч.), установлены еще слѣд.: окончательное рѣшеніе суда, коимъ отчуждается въ чье-либо владѣніе имѣніе, представляется министру юст. на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ министра двора; Высочайшее повелѣніе по данному рѣшенію объявляется министру юст. непосредственно суду его постановившему (ст. 1299, примѣч.).

невыдачу имъ аттестатовъ и вообще на непредоставленіе имъ служебныхъ правъ [1]).

5. Разрѣшенію перваго департамента подлежатъ дѣла, возникающія между казенными управленіями и частными лицами изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей. Судебные уставы ограничиваютъ, впрочемъ, компетенцію правительственныхъ установленій, въ томъ числѣ и сената, дѣлами, не могущими быть еще предметомъ гражданскаго иска. По общему правилу, отъ котораго судебные уставы и не отступаютъ, гражданскія дѣла между казною и частными лицами, хотя бы они возникли изъ обязательствъ въ пользу казны, рѣшаются судебнымъ порядкомъ, съ извѣстными намъ процессуальными изъятіями. Но право иска, согласно ст. 1302 уст. гражд. судопроизводства, возникаетъ съ момента выдачи контрагенту окончательнаго разсчета. Руководствуясь этимъ правиломъ, судебные уставы постановляютъ, что распоряженія мѣстъ и лицъ казеннаго управленія, ихъ медленность или бездѣйствіе, допущенныя во время исполненія подряда или поставки, могутъ быть обжалованы въ административномъ порядкѣ. Жалобы приносятся въ порядкѣ подчиненности; посему въ первый департаментъ сената приносятся жалобы на распоряженія главнаго начальства [2]). Послѣ выдачи окончательнаго разсчета контрагенту предоставляется на выборъ: или предъявить казнѣ искъ судебнымъ порядкомъ, или жаловаться по начальству указаннымъ выше порядкомъ [3]). Относительно споровъ по договорамъ объ отдачѣ арендныхъ статей въ оброчное содержаніе, судебные уставы дѣлаютъ отступленіе въ томъ смыслѣ, что право альтернативнаго обжалованія по начальству или начатія иска предоставляется контрагенту какъ во время исполненія договора, такъ и по объявленіи окончательнаго разсчета [4]). Отступленіе это объясняется тѣмъ, что право арендатора есть право вещное, которое онъ долженъ имѣть возможность защищать судебнымъ порядкомъ во всякое время.

§ 146. Первый департаментъ, въ ограниченной, конечно, степени, имѣетъ право финансоваго контроля. Права, предоставленныя ему теперь, суть слабый остатокъ отъ того времени, когда сенатъ былъ поставленъ во главѣ финансоваго контроля, когда ревизіонъ-коллегія была подчинена непосредственно этому высшему устано-

---

[1]) Учр. сен., ст. 120, пп. 14, 15, 21, 26.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1301.

[3]) Тамъ же, ст. 1302. Контрагентъ, принесшій жалобу по начальству, теряетъ право предъявить искъ судебнымъ порядкомъ (ст. 1304).

[4]) Тамъ же, ст. 1307.

вленію. Ст. 2 учрежденія сената гласитъ, что и въ настоящее время онъ „надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными". Но средства осуществленія не соотвѣтствуютъ праву. Ст. 19, п. 5 возлагаетъ на первый департаментъ: 1) разсмотрѣніе заключеній совѣта государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ на разныя вѣдомства; 2) дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ свыше 10.000 рублей [1]); 3) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ нее неправильно [2]).

Предоставляя сенату нѣкоторое участіе въ надзорѣ за финансовымъ управленіемъ, законодательство предоставляетъ ему и извѣстныя права по дѣламъ казеннаго управленія, т.-е. въ нѣкоторыхъ хозяйственныхъ операціяхъ разныхъ вѣдомствъ. Сюда относятся: 1) разрѣшеніе на заключеніе разными вѣдомствами контрактовъ, если контрактная сумма будетъ превышать полномочія даннаго вѣдомства; 2) разрѣшеніе: а) на измѣненіе сроковъ вызововъ или торговъ, б) на измѣненіе ихъ порядка, в) на замѣнъ подряда коммиссіею или наоборотъ; 3) толкованія контрактовъ, въ случаѣ недоумѣній или затрудненій, возникшихъ въ заключившихъ ихъ вѣдомствахъ.

§ 147. Обширная, хотя и неопредѣленная компетенція перваго департамента опредѣляетъ и особое устройство его канцеляріи, болѣе сложное, чѣмъ устройство канцелярій другихъ департаментовъ (дѣйствующихъ по старому порядку). По общему правилу, указанному выше, канцелярія перваго департамента находится подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора, при которомъ состоятъ два товарища. Она раздѣляется на экспедиціи; первая изъ нихъ носитъ названіе экспедиціи оберъ-прокурорскихъ дѣлъ, остальныя означаются №.

Экспедиція оберъ-прокурорскихъ дѣлъ управляется секретаремъ оберъ-прокурора. Въ вѣдѣніи ея находятся: 1) завѣдываніе личнымъ составомъ департамента (часть инспекторская); 2) личная переписка оберъ-прокурора и сношеніе его съ лицами, которыя должны быть поставлены въ извѣстность объ указахъ сената, но отъ него непосредственно ихъ не получаютъ [3]); 3) дѣла о печатаніи всѣхъ Высочайшихъ повелѣній, именныхъ указовъ и манифестовъ. Прочія дѣла раздѣлены между экспедиціями.

---

[1]) Учр. сен., ст. 19, п. 5.

[2]) Тамъ же.

[3]) Такъ, напримѣръ, при назначеніи слѣдствія надъ лицами администр. или обществ. службы и при преданіи ихъ суду, копіи съ опредѣленій сената передаются къ дѣламъ оберъ-прокурора, для поставленія о томъ въ извѣстность прокуроровъ суд. палатъ или об.-прокурора касс. департамента.

Второй департаментъ.

§ 148. До 1882 года въ составѣ государственнаго совѣта состояло особенное законодательно-административное установленіе, учрежденное въ 1861 году, подъ именемъ „главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія".

Съ освобожденіемъ крѣпостныхъ крестьянъ, общественно-поземельное устройство которыхъ явилось нормальнымъ и для другихъ видовъ сельскихъ обывателей, было признано необходимымъ дать имъ единообразное устройство. Поэтому главному комитету была указана общая цѣль: „приведеніе къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ". Согласно съ этою цѣлью, на обязанность комитета были возложены: 1) разсмотрѣніе законопроектовъ, составляемыхъ въ дополненіе „Положенія о крестьянахъ"; 2) составленіе и разсмотрѣніе предположеній, касающихся устройства и управленія крестьянъ разныхъ наименованій; 3) наблюденіе за приведеніемъ въ дѣйствіе положеній, а также „разъясненіе могущихъ возникнуть при семъ вопросовъ и недоразумѣній".

Въ связи съ послѣднею обязанностью комитета находилась и дѣятельность его по разсмотрѣнію рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

Въ теченіе двадцати лѣтъ главный комитетъ дѣятельно трудился надъ выполненіемъ своихъ сложныхъ задачъ. Въ 1882 году было признано, что: 1) комитетъ, какъ особое установленіе, выполнилъ свою задачу, и что 2) является „необходимымъ сблизить дѣла объ устройствѣ сельскаго состоянія съ общимъ порядкомъ производства дѣлъ законодательныхъ, правительственныхъ и судебныхъ".

По этимъ мотивамъ, указъ 25 мая 1882 [2]) повелѣлъ: 1) закрыть главный комитетъ; 2) обсужденіе законодательныхъ предположеній по крестьянскому дѣлу возложить на соотвѣтствующіе департаменты государственнаго совѣта; 3) дѣла по жалобамъ на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, по разъясненію законовъ по крестьянскому дѣлу и т. п. возложить на первый департаментъ сената, въ коемъ, для этой цѣли, было образовано особое отдѣленіе; 4) ближайшее наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе законовъ о крестьянахъ оставить на министрѣ вн. дѣлъ и другихъ министрахъ, имѣющихъ отношеніе къ этому дѣлу.

---

[1]) Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., ст. 132 и прим. 2; I, общее полож., ст. 32 и прилож. къ ней, ст. 9.

[2]) Собр. узак. 1882 г., ст. 341.

Крестьянское отдѣленіе перваго департамента сената было устроено на основаніи особаго закона, утвержденнаго также 25 мая 1882 г. [1]). Указомъ 24 января 1884 года изъ означеннаго отдѣленія образованъ второй департаментъ сената; но компетенція новаго департамента тождественна съ компетенціею отдѣленія, образованнаго закономъ 1882 г. Послѣдній, въ свою очередь, ограничился видоизмѣненіемъ прилож. къ ст. 32 общ. пол. о крест. и 132 пол. учр. крест.

Во второй департаментъ поступаютъ:

I. Представленія: а) губернскихъ по крестьянск. дѣл. присутствій: α) по дѣламъ, касающимся поземельнаго и хозяйственнаго устройства крестьянъ, а также ихъ правъ личныхъ, по состоянію, общественныхъ и т. д., при разсмотрѣніи коихъ губ. присутствіе встрѣтитъ или отсутствіе закона, или сомнѣніе въ его смыслѣ, или признаетъ, что буквальное примѣненіе его невозможно; β) о дѣлахъ по искамъ крестьянъ съ помѣщиковъ о земляхъ, купленныхъ ими, во время крѣпостного права, на имя помѣщиковъ, которыя прежде восходили, на основаніи ст. 9 прилож. къ ст. 32 общ. пол., на разсмотрѣніе главнаго комитета [2]); б) представленія губернаторовъ о рѣшеніяхъ губ. по крестьянск. дѣл. присутствій, которыя губернаторы „по особенно важнымъ обстоятельствамъ, заслуживающимъ вниманія высшаго правительства", затруднятся исполнить. До учрежденія второго департамента губернаторамъ предоставлялось, подъ ихъ личною отвѣтственностью, пріостановивъ исполненіе означенныхъ рѣшеній, представлять о всѣхъ обстоятельствахъ дѣла министру вн. дѣлъ, отъ коего зависѣло передать дѣло главному комитету. По новымъ правиламъ, губернаторы, по дѣламъ этого рода, входятъ съ рапортами во второй департаментъ непосредственно, доводя о томъ до свѣдѣнія министра вн. дѣлъ [3]); в) представленія министровъ, какъ вн. дѣлъ, такъ и другихъ, „по завѣдываемымъ ими частямъ крестьянскаго дѣла", относительно вопросовъ, требующихъ „изъясненія истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу" [4]). Равнымъ образомъ, министръ

---

[1]) Собр. узак. 1882 г., ст. 342.

[2]) На основаніи примѣчанія къ указанной статьѣ, министру вн. дѣлъ „предоставлено было входить съ представленіями въ главный комитетъ по такимъ искамъ крестьянъ о земляхъ, присвоиваемыхъ ими въ собственность, къ которымъ, по особымъ исключительнымъ обстоятельствамъ, невозможно примѣнить буквально правила объ укрѣпленіи за крестьянами недвижимыхъ имуществъ, безъ явнаго нарушенія справедливости".

[3]) Ср. Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., ст. 132, по прод. 1886 г.

[4]) Слѣдовательно, не измѣненія и не дополненія закона, ср. собр. узак. 1882 г., ст. 342, п. 5.

вн. дѣлъ представляетъ второму департаменту: α) о неправильностяхъ, замѣченныхъ имъ въ распоряженіяхъ губ. присутствій; β) о несогласіяхъ въ распоряженіяхъ разныхъ губ. присутствій по дѣламъ однороднымъ [1]).

II. Жалобы на рѣшенія губ. по крестьянск. дѣл. присутствій по хозяйственному и поземельному устройству крестьянъ, а также по дѣламъ, касающимся личныхъ, имущественныхъ и общественныхъ правъ ихъ. Дѣла этого рода рѣшаются вторымъ департаментомъ въ высшей инстанціи [2]).

III. Жалобы на рѣшенія губ. по крестьян. дѣл. присутствій губерній царства Польскаго по спорнымъ крестьянскимъ дѣламъ, разсматриваемымъ ими въ качествѣ второй инстанціи. Во второй же департаментъ приносятся жалобы на рѣшенія, постановленныя состоящею при земскомъ отдѣлѣ мин. вн. дѣлъ временною коммиссіею по крестьянск. дѣл. царства Польскаго по спорнымъ дѣламъ, рѣшеннымъ губ. присутствіями на правахъ первой инстанціи.

Второй департаментъ является, слѣдовательно: 1) высшимъ установленіемъ по разсмотрѣнію жалобъ, приносимыхъ на рѣшенія губ. присутствій Имперіи и царства Польскаго; 2) установленіемъ, призваннымъ разъяснять истинный смыслъ узаконеній по крестьянскому дѣлу.

Практически дѣла, поступающія на разсмотрѣніе второго департамента, распредѣляются по слѣдующимъ отдѣламъ и рубрикамъ.

А. Дѣла, поступающія изъ общихъ крестьянскихъ установленій Имперіи.

1. Дѣла по поземельному устройству крестьянъ, т.-е. дѣла по спорамъ между землевладѣльцами, съ одной стороны, и крестьянами съ другой, по поводу примѣненія положеній объ устройствѣ земельнаго быта крестьянъ.

2. Дѣла по спорамъ, возникающимъ въ средѣ самихъ крестьянъ по владѣнію и пользованію ими ихъ надѣлами [3]).

3. Дѣла по волостному и сельскому управленію крестьянъ, т.-е. дѣла по жалобамъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія и на распоряженія волостныхъ и сельскихъ сходовъ.

4. Дѣла по жалобамъ на мѣстныя по крестьянскимъ дѣл. учрежденія по дѣламъ, рѣшаемымъ волостными судами.

---

[1]) Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., прим. 2 къ ст. 132 по прод. 1886 г.

[2]) Тамъ же, п. 1. Правило о порядкѣ принесенія означенныхъ жалобъ см. въ Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., прилож. къ ст. 132 по прод. 1886 г.

[3]) Сюда относятся споры между сельскими обществами и отдѣльными крестьянами по дѣламъ о передѣлахъ общинныхъ земель, о скидкѣ и накидкѣ тяголъ, о выкупѣ земельныхъ надѣловъ отдѣльными крестьянами, и т. д.

5. Дѣла по жалобамъ на постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій относительно приговоровъ крестьянскихъ обществъ о предоставленіи въ распоряженіе правительства вредныхъ и порочныхъ членовъ обществъ и о непринятіи въ среду обществъ лицъ, опороченныхъ по суду.

6. Дѣла по спорамъ, возникающимъ вслѣдствіе разныхъ ошибокъ, вкравшихся въ окончательно утвержденные акты земельнаго устройства крестьянъ.

7. Дѣла по жалобамъ на постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій о преобразованіи волостей или раздѣленіи сельскихъ обществъ.

8. Дѣла по представленіямъ разныхъ вѣдомствъ и учрежденій относительно рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій [1]).

Б. По царству Польскому:

1. Дѣла о поземельномъ устройствѣ крестьянъ: точное опредѣленіе сервитутовъ, надѣловъ и т. д.

2. Споры о пользованіи сервитутами.

3. Дѣла объ обмѣвѣ черезполосныхъ земель и раздѣлъ общихъ пастбищъ.

4. Опредѣленіе правъ собственности на усадьбы, о продажѣ и залогѣ усадебъ.

5. Дѣла по гминному и сельскому управленіямъ.

6. Дѣла объ исправленіи ошибокъ и пропусковъ въ актахъ земельнаго устройства.

7. Жалобы по дѣламъ, находящимся въ вѣдѣніи земскаго отдѣла мин. вн. дѣлъ [2]).

---

[1]) За исключеніемъ 8-й рубрики, относительно которой не сообщено свѣдѣній, общее количество дѣлъ, рѣшенныхъ вторымъ департаментомъ по 1-е янв. 1886 г., распредѣлялось слѣдующимъ образомъ:

По 1-й	4240
„ 2-й	3514
„ 3-й	2369
„ 4-й	1618
„ 5-й	1586
„ 6-й	237
„ 7-й	57
Итого	13621

Изъ этого общаго числа:

1. Жалобъ, оставленныхъ безъ послѣдствій . . . 6740
2. Оставленныхъ безъ разсмотрѣнія, за пропускомъ сроковъ или несоблюденіемъ правилъ, или дополняемыхъ справками 4796
3. Дѣлъ, по коимъ рѣшенія губ. прис. отмѣнены . 2085

[2]) Съ 25 мая 1882 по 1-е января 886 года разсмотрѣно вторымъ департаментомъ:

Департаментъ герольдіи.

§ 149. Прежнее значеніе герольдмейстера должно было измѣниться съ освобожденіемъ дворянства отъ обязательной службы, съ измѣненіемъ условій опредѣленія на службу и надзора за служащими. Первоначальное опредѣленіе герольдмейстера, какъ чина, „который бы дворянъ вѣдалъ и къ дѣламъ представлялъ, когда спросятъ“, не примѣнялось уже къ временамъ, слѣдовавшимъ за изданіемъ жалованной грамоты дворянству, послѣ сосредоточенія назначеній и увольненій отъ должностей въ министерствахъ и измѣненія порядка инспекторской части. Герольдія продолжала состоять при сенатѣ, въ качествѣ особаго учрежденія, до 1848 года. Въ началѣ нынѣшняго столѣтія, именно въ 1803 г., она получила новое устройство и новыя правила дѣлопроизводства [1]). Правила 1803 года важны въ томъ отношеніи, что изъ нихъ видно, что законодатель желалъ еще сохранить за сенатомъ право окончательнаго утвержденія въ должностяхъ, по представленіямъ министровъ. Но съ новымъ учрежденіемъ министерствъ значеніе сената въ этомъ отношеніи, а слѣдовательно и герольдіи—умалилось. Послѣ различныхъ измѣненій герольдія въ 1848 г. была введена въ составъ сената, въ качествѣ департамента [2]).

Въ настоящее время департаментъ слагается: 1) изъ присутствія, состоящаго изъ опредѣленнаго числа сенаторовъ, 2) герольдмейстера и 3) канцеляріи. Герольдмейстеръ пользуется правами оберъ-прокурора. Канцелярія управляется товарищами герольдмейстера (соотвѣтствующими оберъ-секретарямъ), старшими секретарями и секретарями. При герольдмейстерѣ полагается особый завѣдующій дѣлами. Кромѣ того, при департаментѣ состоятъ: а) особое гербовое отдѣленіе, б) протоколистъ, регистраторъ и экзекуторъ (онъ же и казначей).

По 1-й рубрикѣ	790
„ 2-й „	775
„ 3-й „	84
„ 4-й „	14
„ 5-й „	14
„ 6-й „	13
„ 7-й „	360
Итого . .	2050

Изъ нихъ:

Оставлено безъ послѣдствій	1222
Не кончено до собранія справокъ . .	186
Отмѣнено рѣшеній	642

[1]) П. С. З. №№ 20608 и 20635.

[2]) 2-е П. С. З. № 22269.

Предметы вѣдомства департамента въ настоящее время немногосложны. Именно, его вѣдѣнію подлежатъ:

1. Дѣла о принадлежности къ дворянскому состоянію: а) разсмотрѣніе правъ на дворянское достоинство и на почетные титулы; б) выдача грамотъ, дипломовъ, свидѣтельствъ и т. п. актовъ на принадлежность этихъ правъ [1]); в) дѣла по веденію списковъ дворянъ и разсмотрѣніе жалобъ на постановленія дворянскихъ депутатскихъ собраній [2]); г) веденіе списковъ лицамъ, лишеннымъ дворянскаго достоинства; д) сочиненіе гербовъ и составленіе гербовника дворянскимъ родамъ; е) дѣла о перемѣнѣ фамилій дворянъ и почетныхъ гражданъ, и ж) разсмотрѣніе и рѣшеніе подлежавшихъ вѣдѣнію упраздненнаго госуд. сов. царства Польскаго дѣлъ о дворянствѣ и почетныхъ титулахъ [3]).

2. Составленіе гербовника городового.

3. Дѣла о службѣ гражданской: а) дѣла о производствахъ въ гражданскіе чины, до V класса включительно, за выслугу лѣтъ; б) дѣла объ утвержденіи въ чинахъ лицъ, поступившихъ на службу съ правомъ на чинъ; в) дѣла о переименованіи отставныхъ военныхъ въ гражданскіе чины и о возвращеніи прежнихъ военныхъ чиновъ; г) распоряженіе о припечатаніи въ сенатскихъ вѣдомостяхъ всѣхъ перемѣнъ въ отношеніи личнаго состава гражданскихъ чиновъ; д) изданіе адресъ-календаря; е) составленіе и разсылка списка гражданскихъ чиновъ первыхъ четырехъ классовъ; ж) дѣла объ опредѣленіи и увольненіи нѣкоторыхъ чиновниковъ въ Лифляндской губерніи, опредѣленіе коихъ зависитъ отъ сената или Высочайшаго усмотрѣнія (по предварительномъ избраніи дворянствомъ).

4. Пересмотръ рѣшеній бывшей герольдіи Имперіи, въ случаѣ жалобъ на нихъ.

5. Поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся къ дѣламъ, подвѣдомственнымъ герольдіи [4]).

Департаментъ межевой.

§ 150. Происхожденіе межевого департамента относится ко временамъ Екатерины II. При Елисаветѣ Петровнѣ управленіе межеваніемъ было сосредоточено въ рукахъ сената. Екатерина II, желая подвинуть впередъ эту важную часть управленія, вмѣстѣ съ изданіемъ знаменитаго указа о генеральномъ межеваніи, учредила при

---

[1]) Учр. сен., ст. 21.
[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 282—284, 287.
[3]) Учр. сен., ст. 21.
Тамъ же.

сенатѣ межевую экспедицію; этой экспедиціи были ввѣрены какъ административные, такъ и судебные вопросы по межевымъ дѣламъ. Въ 1794 году экспедиція была преобразована въ межевой департаментъ [1]). Общія основанія устройства межевой части остались нетронутыми и послѣ изданія свода законовъ. Третья часть X тома, по изданію 1857 г., признавала слѣдующія начала, относящіяся къ межевому департаменту сената: 1) главное управленіе государственнымъ межеваніемъ во всѣхъ его родахъ принадлежитъ правительствующему сенату, по межевому его департаменту, и министру юстиціи. Они дѣйствуютъ посредствомъ управляющаго межевымъ корпусомъ и зависящихъ отъ него учрежденій [2]); затѣмъ департаменту принадлежитъ: 2) межевой судъ въ высшей инстанціи, какъ по тяжбамъ по генеральному межеванію, такъ и по дѣламъ о преступленіи по должности межевыми чинами; 3) межевое судебное разбирательство по спеціальнымъ межеваніямъ [3]).

Главнѣйшія перемѣны, послѣдовавшія въ новѣйшее время, касались преимущественно порядка управленія межевою частью. Во-первыхъ, съ 1857 года опредѣленіе, перемѣщеніе и увольненіе губернскихъ межевыхъ чиновъ отдано въ зависимость отъ управляющаго межевымъ корпусомъ, безъ представленія сенату, чѣмъ отмѣнена ст. 261, ч. 3, т. X [4]). Затѣмъ, въ 1870 г. [5]) „управленіе межевою частью соединено съ министерствомъ юстиціи въ одно неразрывное цѣлое, включено въ центральное управленіе и ввѣрено особому лицу, которому присвоено названіе управляющаго межевою частью“.

Въ настоящее время въ межевомъ департаментѣ сосредоточиваются: 1) апелляціонныя дѣла, переносимыя изъ межевой канцеляріи во время генеральнаго межеванія; 2) дѣла по судебному разбирательству при спеціальномъ межеваніи; 3) ревизія слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ должностныхъ лицъ по межевой части; 4) дѣла по отводу всемилостивѣйше пожалованныхъ земель; 5) дѣла по надѣленію землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ; 6) о выдѣлѣ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ; 7) о награжденіи губернскихъ и уѣздныхъ землемѣровъ.

---

[1]) П. С. З. №№ 12488, 12540, 12541, 17227.

[2]) Св. Зак., т. X, ч. 3, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 6 и 7. Различіе между генеральнымъ и спеціальными межеваніями опредѣляется слѣдующимъ образомъ: „первое производится для опредѣленія окружныхъ границъ дачамъ безъ разбирательства, одному или многимъ владѣльцамъ онѣ принадлежатъ, а вторыя—для опредѣленія границъ частнымъ участкамъ, въ окружной межѣ находящимся“.

[4]) Учр. сен., ст. 37, примѣч. по прод. 1863 г.

[5]) Тамъ же, примѣч. 4 по прод. 1871 г.

Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку.

§ 151. Въ судебныхъ департаментахъ, дѣйствующихъ по старому порядку, сосредоточиваются дѣла, поступающія изъ мѣстностей, въ коихъ не введены новыя судебныя установленія или введены одни мировыя учрежденія. Пространство дѣйствія каждаго изъ этихъ департаментовъ опредѣляется: во-первыхъ—родомъ дѣлъ. Однимъ изъ нихъ ввѣрены дѣла гражданскія, другимъ—дѣла уголовныя. За упраздненіемъ московскихъ департаментовъ [1]), гражданскія дѣла въ настоящее время ввѣрены департаментамъ 3-му и 4-му. Въ 5-й департаментъ поступаютъ дѣла уголовныя [2]). Во-вторыхъ—извѣстными мѣстностями. Компетенція судебныхъ департаментовъ распространяется не на все пространство Имперіи. Распредѣленіе дѣлъ между гражданскими департаментами предоставлено министру юстиціи [3]). Но по нѣкоторымъ предметамъ власть судебныхъ департаментовъ распространяется и на мѣстности, въ коихъ введены новыя судебныя учрежденія. Сюда принадлежатъ:

1. Вообще дѣла, изъятыя изъ вѣдѣнія кассаціонныхъ департаментовъ сената и оставленныя за судебными департаментами прежняго устройства, именно: а) дѣла по жалобамъ на губернскія правленія и по представленіямъ послѣднихъ относительно исполненія указовъ судебныхъ департаментовъ и по судебнымъ дѣламъ, возникшимъ въ означенныхъ правленіяхъ до введенія судебныхъ уставовъ; б) по жалобамъ и представленіямъ относительно торговъ на имѣнія, назначенныя къ продажѣ за взысканіе, также до введенія судебныхъ уставовъ; в) о продажѣ или замѣнѣ имѣній лицъ, состоящихъ подъ опекой, и объ отдачѣ этихъ имѣній въ аренду; г) о залогѣ имѣній, находящихся въ пожизненномъ владѣніи; д) объ округленіи границъ заповѣдныхъ имѣній; е) объ освидѣтельствованіи умственныхъ способностей; ж) о конфискованныхъ товарахъ.

2. Въ особенности дѣла по судебнымъ рѣшеніямъ, постановленнымъ нѣкоторыми спеціальными судами: а) римско-католическою духовною коллегіею; б) евангелическо-лютеранскою генеральною консисторіею; в) судными коммиссіями, учрежденными по дѣламъ русскихъ подданныхъ при русскомъ посольствѣ въ Константинополѣ; г) второю инстанціею суда, учрежденнаго при русской миссіи въ Персіи.

3. По дѣламъ, переданнымъ при введеніи судебныхъ уставовъ

---

[1]) Учр. сен., ст. 10 по прод. 1872 г.

[2]) Учр. сен., ст. 22, 23 и 25, п. 3, изд. 1886 г.

[3]) Тамъ же, ст. 26.

1864 г. въ судебныя учрежденія новыхъ устройствъ: а) жалобы на неправильныя толкованія окружными судами указовъ судебныхъ департаментовъ; б) жалобы, отзывы и протесты на рѣшенія и приговоры прежнихъ судебныхъ мѣстъ и окружныхъ судовъ, постановленные послѣдними въ качествѣ суда второй инстанціи по прежнимъ законамъ [1]).

Въ указанныхъ выше предѣлахъ, каждый судебный департаментъ вѣдаетъ дѣла двоякаго рода: 1) такъ называемыя дѣла по управленію подчиненными мѣстами, и 2) дѣла судебныя, въ собственномъ смыслѣ [2]). Дѣла по управленію состоятъ въ охраненіи въ подчиненныхъ мѣстахъ установленнаго порядка по производству дѣлъ и исполненію рѣшеній. На этомъ основаніи въ каждый департаментъ, по принадлежности, поступаютъ и имъ разсматриваются такъ называемыя частныя дѣла, т.-е. прошенія, жалобы и протесты на отступленія въ порядкѣ судопроизводства и исполненія рѣшеній [3]). Дѣла судебныя состоятъ въ разсмотрѣніи самаго существа дѣла, поступившаго: а) въ порядкѣ апелляціонномъ, или б) въ порядкѣ ревизіонномъ [4]).

Кассаціонные департаменты [5]).

§ 152. Старый порядокъ судопроизводства зналъ одно нормальное средство исправленія рѣшеній, постановленныхъ въ низшихъ инстанціяхъ—постановленіе новаго рѣшенія высшею инстанціею. Къ числу значительныхъ неудобствъ этого порядка, въ томъ видѣ, какъ онъ установился у насъ, должно отнести невозможность положить точные предѣлы процессу, даже замкнуть процессъ въ кругу установленій судебныхъ Законодательство наше тщетно стремилось сдѣлать изъ сената послѣднюю судебную инстанцію, провозгласивъ, что установленію этому принадлежитъ „верховная ревизія суда" по всѣмъ дѣламъ, и что „на рѣшенія сената нѣтъ апелляціи" [6]). Тѣмъ не менѣе, жалобы на рѣшеніе сената допускались, и, въ случаѣ ихъ основательности, дѣло передавалось на разсмотрѣніе общаго собранія [7]). Затѣмъ переносъ дѣла на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 27.

[2]) Тамъ же, ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 23.

[4]) Тамъ же, ст. 25, п. 1 и 3.

[5]) См. Малышева: *Курсъ гражданскаго судопроизводства*, т. II, стр. 172 и слѣд. — Буцковскаго: *Очеркъ кассаціоннаго порядка отмѣны рѣшеній по суд. уст. 1864 г.* Спб. 1866 г. — Его же: *Очерки судебныхъ порядковъ*, 1874 г.

[6]) Учр. сен., ст. 240, изд. 1857 г.

[7]) Тамъ же, ст. 241.

ственный совѣтъ могъ послѣдовать по несогласію генералъ-прокурора съ рѣшеніемъ общаго собранія, по разногласію въ самомъ общемъ собраніи [1]). Наконецъ, самъ сенатъ обязанъ былъ останавливаться рѣшеніемъ и возбуждать законодательный вопросъ по такимъ дѣламъ, „на которыя не окажется точнаго закона“ [2]).

При составленіи судебныхъ уставовъ имѣлось въ виду провести точную границу между властью судебною и другими властями, дать надлежащую силу правилу, выраженному еще въ учрежденіи министерствъ, что „судебная власть, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ сенату и зависящимъ отъ него установленіямъ“. Для достиженія этой цѣли необходимо было, между прочимъ, постановить общимъ правиломъ, что всякое дѣло, поступившее на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ, разрѣшается ими на основаніи наличныхъ постановленій законодательства, безъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ. Это правило и выражено въ извѣстной намъ ст. 13 уст. угол. суд. (ст. 10 уст. гражд. суд.), по которой „воспрещается останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ“ [3]). Установивъ это правило, судебные уставы признали вмѣстѣ съ тѣмъ, что для полнаго и всесторонняго разсмотрѣнія дѣла по существу достаточно двухъ инстанцій. Ст. 11 уст. гражд. суд. постановляетъ, что „гражданскія дѣла подлежатъ разрѣшенію по существу въ двухъ только судебныхъ инстанціяхъ“. Посему судебныя палаты, въ кругу установленій коронныхъ, и мировые съѣзды, въ области учрежденій мировыхъ, являются послѣдними апелляціонными инстанціями, и ихъ рѣшенія считаются окончательными.

Но проведеніе всѣхъ этихъ началъ не устраняетъ вопроса о средствахъ наблюденія за единообразіемъ и правильностью въ примѣненіи законовъ. Напротивъ, именно бóльшая самостоятельность судовъ усиливаетъ значеніе этого вопроса. Значительное количество судовъ, постановляющихъ окончательныя рѣшенія, децентрализація юстиціи, представляютъ большія выгоды для тяжущихся. Но при отсутствіи единообразнаго руководства, правильнаго контроля, децентрализація можетъ повести къ плачевнымъ результатамъ, открыть широкую возможность для произвола судебныхъ мѣстъ, разрушить необходимое единство права. Но какъ сочетать силу высшаго контроля и руководства съ началомъ самостоятельности мѣстныхъ судилищъ?

---

[1]) Учр. гос. сов., ст. 23, п. 19, изд. 1857 г.

[2]) Учр. сен., ст. 227, изд. 1857 г.

[3]) Значеніе новаго порядка разсмотрѣно въ части 1 этого сочин., въ главѣ о судебномъ толкованіи.

Судебные уставы избрали путь, указанный опытомъ французскаго законодательства. Путь этотъ—отмѣна рѣшенія, при постановленіи котораго были нарушены существенныя формы судопроизводства или допущено неправильное примѣненіе закона. Новое же разсмотрѣніе дѣла по существу предоставляется другому суду, равной степени съ судомъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе.

Французскій кассаціонный судъ былъ созданъ закономъ 1-го декабря 1790 года, вмѣстѣ съ преобразованіемъ всей системы судебныхъ установленій. Правда, зародыши этого установленія имѣлись уже въ старомъ государственномъ совѣтѣ, въ составѣ котораго было особое отдѣленіе для дѣлъ судебныхъ (conseil des parties). Ему принадлежало важное право отмѣны нѣкоторыхъ рѣшеній и даже право требовать къ своему разсмотрѣнію дѣла, производившіяся въ мѣстахъ судебныхъ (эвокація). Нѣкоторые законы, касавшіеся этого совѣта, имѣютъ практическое значеніе до настоящаго времени. Но юрисдикція conseil des parties была орудіемъ подчиненія судебныхъ установленій видамъ правительства. Напротивъ, учрежденіе кассаціоннаго суда утвердило независимость магистратуры и способствовало отдѣленію власти судебной отъ административной.

Законъ 1-го декабря 1790 года создалъ для кассаціоннаго суда обширную компетенцію. Во-первыхъ, ему предоставлено право разсматривать и разрѣшать всѣ прошенія объ отмѣнѣ рѣшеній, постановленныхъ въ послѣдней инстанціи; въ качествѣ кассаціонной инстанціи, онъ не разсматриваетъ дѣла по существу, но отмѣняетъ всякое рѣшеніе, при постановленіи котораго были нарушены предписанныя формы, или содержащее въ себѣ прямое нарушеніе текста закона [1]). Затѣмъ, ему предоставлены многія права по судебному управленію и наблюденію за порядкомъ судопроизводства [2]). Отличительной чертой французскаго кассаціоннаго суда является учрежденіе въ его составѣ особой палаты (chambre des requêtes) для предварительнаго разсмотрѣнія просьбъ о пересмотрѣ дѣлъ (гражданскихъ) и отклоненія тѣхъ изъ нихъ, которыя не могутъ быть признаны основательными [3]).

---

[1]) Зак. 1 дек. 1790 г., ст. 2: „Les fonctions du trib. de cassation seront de prononcer sur toutes les demandes en cassation contre les jugements rendus en dernier ressort... Ст. 3: il annulera toutes les procédures dans lesquelles les formes auront été violées, et tout jugement qui contiendra une contravention expresse au texte de la loi".

[2]) Тамъ же, ст. 2. Касс. суду предоставляется: „de juger les demandes de renvoi d'un tribunal à un autre, pour cause de suspicion légitime, les conflits de juridiction et les réglements de juges, les demandes de prise à partie contre un tribunal entier".

[3]) Тамъ же, ст. 5. „Avant que la demande en cassation ou en prise à partie

§ 153. Наши кассаціонные департаменты являются частью правительствующаго сената. Именно, ст. 114 учр. суд. уст. гласитъ, „что въ составѣ правительствующаго сената образуются, для завѣдыванія судебною частью, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, два кассаціонные департамента, одинъ для уголовныхъ, другой для гражданскихъ дѣлъ". Отсюда слѣдуетъ, что кассаціоннымъ департаментамъ принадлежатъ вообще всѣ права, какія предоставлены сенату общимъ его учрежденіемъ, относительно іерархическаго положенія (ст. 1), силы указовъ (ст. 198) и т. п. Но, безъ всякаго сомнѣнія, устройство и кругъ вѣдомства этихъ департаментовъ представляютъ извѣстныя особенности, вытекающія изъ общихъ началъ новыхъ судебныхъ установленій.

§ 154. Устройство кассаціонныхъ департаментовъ въ общихъ чертахъ сходно съ устройствомъ другихъ департаментовъ. Присутствіе состоитъ изъ сенаторовъ, назначаемыхъ по непосредственному усмотрѣнію Государя. Подобно прочимъ сенаторамъ, они, по должности, состоятъ въ III классѣ [1]). Одинъ изъ сенаторовъ назначается первоприсутствующимъ [2]). Первоприсутствующимъ въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ назначается одинъ изъ первоприсутствующихъ въ департаментахъ или въ соединенномъ присутствіи перваго и кассаціонныхъ департаментовъ [3]). Но въ условіяхъ назначенія и въ юридическомъ положеніи сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ имѣются нѣкоторыя особенности. По ст. 208 учр. суд. уст., для пріобрѣтенія права быть назначеннымъ сенаторомъ кассаціоннаго департамента требуется предварительное служеніе въ низшихъ должностяхъ судебнаго вѣдомства въ теченіе извѣстнаго срока [4]). Именно, они назначаются изъ лицъ, состоящихъ не менѣе трехъ лѣтъ въ должностяхъ оберъ-прокурора, товарища оберъ-прокурора или же предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты. Этимъ ограничивается сила ст. 6 учр. сен., по которой сенаторы могутъ быть назначаемы какъ изъ гражданскихъ, такъ и изъ военныхъ чиновъ. Значеніе этого ограниченія будетъ еще больше, если

---

soit mise en jugement, il sera préalablement examiné et décidé si la requête doit être admise, et la permission d'assigner accordée". О рекетахъ см. зак. 2 брюмера IV года, гл. III, ст. 16 и 17; законъ 26 вантоза VIII года, гл. VI, ст. 60; законъ 1826 года о разд. касс. суда на 3 палаты.

[1]) См. прилож. къ ст. 238 учр. суд. уст.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 118.

[3]) Тамъ же, ст. 119, изм. въ собр. узак. 1885 г. № 52.

[4]) Тамъ же, ст. 208.

принять въ разсчетъ, что для занятія названныхъ судебныхъ должностей, по ст. 202 учр. суд. уст., требуется юридическое образованіе или вообще доказанныя на службѣ свѣдѣнія по судебной части. Если указанныя статьи ограничиваютъ кругъ лицъ, имѣющихъ право на званіе сенатора, то другія расширяютъ его. Ст. 5 учр. сен. гласитъ, что „сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ“. Напротивъ, ст. 236 учр. суд. уст. постановляетъ, что лица, удовлетворяющія условіямъ образованія и проч. (ст. 200—211), могутъ быть назначаемы по судебному вѣдомству независимо отъ ихъ чиновъ. Затѣмъ, ст. 243, общая для всѣхъ членовъ новыхъ судебныхъ мѣстъ, слѣдовательно, и для сенаторовъ, обезпечиваетъ имъ несмѣняемость [1]). Наконецъ, къ сенаторамъ кассаціонныхъ департаментовъ примѣняется правило, воспрещающее соединеніе судебныхъ должностей съ другими [2]); этимъ, по отношенію къ нимъ, отмѣняется ст. 7 учр. сен., дозволяющая сенаторамъ занимать должности и въ иныхъ установленіяхъ.

Прокурорскій надзоръ ввѣренъ оберъ-прокурорамъ и ихъ товарищамъ. При каждомъ департаментѣ полагается особый оберъ-прокуроръ; особое лицо назначается къ исправленію оберъ-прокурорскихъ обязанностей при общемъ собраніи департаментовъ. Оберъ-прокуроры опредѣляются именными Высочайшими указами, по представленію министра юстиціи. Товарищи ихъ опредѣляются по представленіямъ министра юстиціи Высочайшею властью [3]). Обязанности оберъ-прокуроровъ и ихъ товарищей при кассаціонныхъ департаментахъ мало напоминаютъ обязанности оберъ-прокуроровъ при департаментахъ старыхъ; онѣ отличаются и отъ обязанностей прокуратуры при судахъ, разсматривающихъ дѣла по существу. Въ послѣднихъ прокуроры и ихъ товарищи по дѣламъ уголовнымъ являются представителями обвинительной власти. На нихъ лежитъ наблюденіе за дѣйствіями слѣдственной власти, возбужденіе преслѣдованій; они поддерживаютъ обвиненіе на судѣ, подаютъ протесты на неправильныя рѣшенія и т. п. По дѣламъ гражданскимъ заключеніе ихъ требуется въ закономъ указанныхъ случаяхъ [4]). Кромѣ того, послѣдующія узаконенія возложили на нихъ и другія обязанности [5]). Въ департаментахъ кассаціонныхъ, не рѣшающихъ дѣла по существу, отъ оберъ-прокуроровъ и ихъ товарищей требуется

---

[1]) Тамъ же, ст. 243.
[2]) Тамъ же, ст. 246.
[3]) Тамъ же, ст. 219—221.
[4]) Уст. гражд. суд., ст. 343.
[5]) О нихъ будетъ сказано при разсмотрѣніи губернскихъ установленій.

заключеніе объ основательности кассаціонной жалобы или протеста [1]). По дѣламъ уголовнымъ оберъ-прокурору, какъ и лицамъ, участвующимъ въ дѣлѣ, при постановкѣ вопросовъ дозволяется обращать вниманіе сената на другіе вопросы, сверхъ предложенныхъ докладывающимъ сенаторомъ [2]). Въ нѣкоторыхъ только случаяхъ оберъ-прокуроръ уголовнаго департамента или его товарищи берутъ на себя обязанности обвиненія. Именно: а) въ дѣлахъ о преступленіи по должности, когда они подсудны кассаціонному департаменту [3]); б) въ дѣлахъ о преступленіяхъ государственныхъ, подсудныхъ особому присутствію правительствующаго сената [4]); в) при разсмотрѣніи дѣлъ о взысканіяхъ дисциплинарныхъ съ лицъ судебнаго вѣдомства [5]). Въ отличіе отъ оберъ-прокуроровъ старыхъ департаментовъ, оберъ-прокуроры департаментовъ кассаціонныхъ не облечены тѣми правами надзора и протеста, какія до настоящаго времени ограничиваютъ значеніе присутствій старыхъ департаментовъ. Но между тѣми и другими есть общая черта. Въ учрежденіи канцелярій окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ судебные уставы держатся того начала, что бо̀льшая самостоятельность присутствій требуетъ подчиненія канцелярій судебныхъ мѣстъ ихъ предсѣдателямъ. Дѣйствительно, предсѣдателямъ окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ предоставляется: а) назначеніе и увольненіе секретарей и ихъ помощниковъ; б) надзоръ за канцеляріею. Правило это не примѣнено къ канцеляріи кассаціонныхъ департаментовъ: оберъ-секретари кассаціонныхъ департаментовъ назначаются министромъ юстиціи, по представленіямъ оберъ-прокуроровъ, а помощники оберъ-секретарей и прочіе чины канцеляріи—оберъ-прокурорами. Имъ же предоставленъ надзоръ за канцеляріями [6]). Сверхъ названныхъ канцелярскихъ чиновъ, при оберъ-прокурорахъ имѣются ихъ секретари, назначаемые по ихъ усмотрѣнію [7]).

§ 155. Компетенція кассаціонныхъ департаментовъ должна быть

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 920; уст. гражд. суд., ст. 804.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 923.

[3]) Тамъ же, ст. 1107.

[4]) Объ этомъ присутствіи см. ниже.

[5]) Учр. суд. уст., ст. 270, п. 1, 282.

[6]) Тамъ же, ст. 217, 260.

[7]) Тамъ же, ст. 134, 223. Нѣкоторыя подробности о правахъ и обязанностяхъ оберъ-секретарей см. въ особомъ наказѣ кассаціонныхъ департаментовъ, ст. 25—29. Въ силу этого наказа, завѣдываніе денежною частью, по общимъ департаментамъ, поручено одному приходорасходчику (ст. 30), а для занятія перепискою отъ лица первоприсутствующаго отряжается оберъ-прокуроромъ въ каждомъ департаментѣ особый чиновникъ (ст. 31).

разсмотрѣна: 1) по пространству ихъ дѣйствія, и 2) по роду предоставленныхъ имъ дѣлъ.

Пространство дѣйствія кассаціонныхъ департаментовъ опредѣляется ст. 4 или 5 учр. суд. уст. Ст. 4 постановляетъ, что „вѣдомство правительствующаго сената въ отношеніи къ судебной части распространяется на всю имперію". То же подтверждаетъ и ст. 5. Но сила означенныхъ статей ограничивается тѣмъ фактомъ, что новыя судебныя установленія введены не во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи. Поэтому, вслѣдъ за изданіемъ и приведеніемъ въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ, предстояло опредѣлить отношенія кассаціонныхъ департаментовъ къ мѣстностямъ, въ которыхъ не введены новые уставы. Рѣшеніемъ уголовнаго департамента постановлено, что власть кассаціонныхъ департаментовъ распространяется только на судебныя мѣста, образованныя по уставамъ 20 ноября 1864 г. Изъ этого общаго правила имѣется только одно исключеніе, именно: рѣшенія общаго собранія кассаціонныхъ и перваго департаментовъ по вопросамъ о пререканіяхъ, о подсудности между прежними и новыми судами обязательны и для старыхъ судебныхъ мѣстъ [1]).

§ 156. Дѣла, подвѣдомственныя кассаціоннымъ департаментамъ, раздѣляются: 1) на дѣла по разсмотрѣнію кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ; 2) дѣла судебныя, разсматриваемыя департаментами въ судебномъ ихъ присутствіи; 3) дѣла по надзору за судебными установленіями.

I. По ст. 5 учр. суд. уст., сенатъ „въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, не рѣшая дѣлъ по существу... наблюдаетъ за охраненіемъ точной силы закона и за единообразнымъ его исполненіемъ всѣми судебными установленіями имперіи". Постановленіе это вытекаетъ изъ двухъ началъ, признанныхъ новыми уставами: а) что разсмотрѣніе дѣла по существу должно закончиться въ двухъ инстанціяхъ; б) что жалоба на постановленное рѣшеніе можетъ послѣдовать не по существу его, а въ виду формальныхъ его недостатковъ, наличность которыхъ является поводомъ къ отмѣнѣ рѣшенія.

Такимъ образомъ, кассаціонныя жалобы могутъ быть приносимы только на окончательныя рѣшенія, вступившія уже въ законную силу. Этимъ опредѣляется и кругъ дѣлъ, подвѣдомыхъ кассаціоннымъ департаментамъ. Окончательными признаются рѣшенія: а) съѣздомъ мировыхъ судей [2]); б) окружныхъ судовъ, если рѣшенія эти

---

[1]) Рѣш. уг. касс. деп. 1867 г., № 114; 1866 г., №№ 35, 36; рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 10, 11. Ср. Выс. утв. 19 октября 1865 года Положеніе о введеніи въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ 1864 г., VIII, ст. 91 и 92.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 172; уст. гражд. суд., ст. 184.

постановлены съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей; в) судебныхъ палатъ [1]). Онѣ могутъ быть обжалованы въ кассаціонномъ порядкѣ. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы предметы дѣятельности кассаціонныхъ департаментовъ, какъ суда кассаціоннаго, исчерпывались отмѣною рѣшеній въ случаѣ формальныхъ ихъ недостатковъ. Компетенція ихъ требуетъ ближайшаго разсмотрѣнія и притомъ отдѣльно: 1) по дѣламъ уголовнымъ, и 2) по дѣламъ гражданскимъ.

1. Въ порядкѣ уголовномъ сенату подлежитъ: а) разсмотрѣніе жалобъ и протестовъ, поданныхъ на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ; б) разсмотрѣніе представленій и просьбъ о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ.

а) Жалобы обвиненныхъ и протесты прокуроровъ на окончательные приговоры допускаются въ случаѣ существенныхъ нарушеній законовъ или правилъ судопроизводства. Само собою разумѣется, что законъ не можетъ исчислить всѣхъ кассаціонныхъ поводовъ. Врядъ ли подобное исчисленіе было бы въ интересахъ обвиненія или защиты. Каждое производство представляетъ столько индивидуальныхъ особенностей, что сторонамъ долженъ быть предоставленъ полный просторъ въ указаніи формальныхъ недостатковъ рѣшенія. Дѣло кассаціоннаго департамента—обсудить степень основательности поводовъ, указанныхъ въ жалобѣ или протестѣ. Законъ ограничивается установленіемъ общихъ категорій, подъ которыя могутъ быть подведены всѣ кассаціонные поводы. Эти категоріи суть:

α) Нарушеніе постановленій права матеріальнаго, т.-е. явное нарушеніе закона уголовнаго и неправильное толкованіе его при опредѣленіи преступленія и рода наказанія [2]).

β) Нарушеніе постановленій права формальнаго, т.-е., „обрядовъ и формъ столь существенныхъ, что безъ соблюденія ихъ невозможно признать приговоръ въ силѣ судебнаго рѣшенія".

γ) Нарушеніе предѣловъ вѣдомствъ и власти, предоставленной каждому судебному установленію [3]).

Рѣшенія по жалобамъ и протестамъ этого рода не подлежатъ обжалованію. Жалобы на рѣшенія сената никѣмъ не могутъ быть принимаемы [4]). Послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія является передача дѣла въ другой судъ, для постановленія новаго рѣшенія [5]). Судъ,

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 854; уст. гражд. суд., ст. 892.
[2]) Ср. ст. 793, уст. гражд. суд.
[3]) Уст. угол. суд., ст. 174 и 912.
[4]) Тамъ же, ст. 927.
[5]) Тамъ же, ст. 928.

которому поручено новое разсмотрѣніе дѣла, обязанъ „въ изъясненіи точнаго разума закона“ подчиниться сужденіямъ сената [1]).

б) Представленія и просьбы о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ подаются въ кассаціонный департаментъ по дѣламъ, по коимъ состоялись приговоры, вступившіе въ законную силу. Къ этимъ приговорамъ относятся не одни окончательные (ст. 854), но и всѣ приговоры, вступившіе въ законную силу. Слѣдовательно, прошенія о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ могутъ быть подаваемы: 1) по дѣламъ, рѣшеннымъ неокончательно, т.-е. съ правомъ апелляціи [2]), но по коимъ не предъявлено, въ установленный срокъ, ни протеста со стороны прокурора, ни отзывовъ со стороны лицъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ; 2) по дѣламъ, рѣшеннымъ окончательно и необжалованнымъ въ кассаціонномъ порядкѣ; 3) по дѣламъ, по коимъ кассаціонныя жалобы оставлены безъ послѣдствій [3]). Въ каждомъ изъ такихъ представленій или просьбъ должны быть указаны законныя причины къ возобновленію дѣлъ. Этими причинами признаются:

α) Судебная ошибка, выразившаяся въ осужденіи кого либо за убійство лица, оказавшагося послѣ живымъ, или за другое несовершившееся преступленіе, и вообще въ осужденіи невиннаго или назначеніи наказанія сверхъ мѣры. Сюда же относятся:

β) Внутреннее противорѣчіе приговоровъ, именно: осужденіе различными приговорами нѣсколькихъ лицъ за одно и то же преступленіе, причемъ совершеніе означеннаго преступленія однимъ изъ осужденныхъ доказываетъ невозможность совершенія его другимъ [4]).

γ) Подложность документовъ и лживость показаній, на которыхъ основанъ приговоръ.

δ) Доказанные по суду корыстные или личные виды судей, постановившихъ приговоръ [5]).

2. Въ порядкѣ гражданскомъ сенатъ разсматриваетъ жалобы троякаго рода, одинаково носящія названія просьбъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Именно, подъ это общее названіе подведены: а) просьбы о кассаціи рѣшеній; б) просьбы о пересмотрѣ рѣшеній, и в) просьбы третьихъ лицъ, не участвовавшихъ въ дѣлѣ [6]). Протесты лицъ прокурорскаго надзора по дѣламъ гражданскимъ не допускаются, за исключеніемъ дѣлъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ и, слѣдовательно, производящихся особымъ порядкомъ [7]).

---

1) Тамъ же, ст. 930.
2) Тамъ же, ст. 853, 856 и слѣд., 181.
3) Тамъ же, ст. 941.
4) Тамъ же, ст. 934 и 935, пп. 1 и 2.
5) Тамъ же, ст. 935, пп. 3 и 4.
6) Уст. гражд. суд., ст. 185, 792.
7) Уст. гражд. суд., ст. 1294. Ср. рѣш. касс. департ. 1868 г., № 127.

а) Поводы къ просьбѣ о кассаціи рѣшеній по дѣламъ гражданскимъ тождественны съ основаніями для кассаціи по дѣламъ уголовнымъ, указаннымъ выше. При этомъ само собою разумѣется, что кассаціонныя просьбы допускаются только на окончательныя рѣшенія по существу, а не на опредѣленія, состоявшіяся по частнымъ вопросамъ. Частныя опредѣленія могутъ подлежать сужденію сената въ кассаціонномъ порядкѣ въ двухъ случаяхъ: α) когда ими, вопреки установленному порядку, разрѣшается существо дѣла, и β) когда тяжущемуся преграждается путь къ достиженію правосудія [1]).

б) Просьбы о пересмотрѣ рѣшеній допускаются въ случаяхъ аналогическихъ съ тѣми, въ коихъ допускаются просьбы о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ. Именно, такими случаями являются:

α) открытіе новыхъ обстоятельствъ или документовъ, которые не были и не могли быть въ виду у суда, постановившаго рѣшеніе; β) подложность документовъ, на коихъ было основано рѣшеніе, и притомъ подложность, доказанная приговоромъ подлежащаго уголовнаго суда [2]). Но въ отличіе отъ просьбъ о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ просьбы о пересмотрѣ могутъ быть подаваемы только на рѣшенія судебныхъ палатъ, т.-е. окончательныя, такъ какъ рѣшенія окружныхъ судовъ, въ случаѣ открытія новыхъ обстоятельствъ, подлежатъ разсмотрѣнію судебныхъ палатъ въ порядкѣ апелляціонномъ [3]).

в) Просьбы третьихъ лицъ, т.-е. лицъ, не участвовавшихъ въ дѣлѣ, допускаются въ томъ случаѣ, если состоявшееся рѣшеніе нарушаетъ ихъ личныя или имущественныя права [4]). Просьбы третьихъ лицъ могутъ быть подаваемы не только на окончательныя рѣшенія, но вообще на рѣшенія, вступившія въ законную силу [5]).

Послѣдствія отмѣны обжалованнаго рѣшенія суть тѣ же, какія указаны выше для дѣлъ уголовныхъ, съ тою разницею, что по жалобѣ третьяго лица рѣшеніе суда можетъ быть отмѣнено только въ частяхъ, относящихся до его правъ [6]).

II. Кассаціонные департаменты являются установленіемъ судеб-

---

[1]) Тамъ же, ст. 793 и 186. Ср. рѣш. гражд. департ. 1866 г., № 30, 1867 г., № 24.

[2]) Тамъ же, ст. 187 и 794. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 37 и 482, 1868 г., № 868.

[3]) Тамъ же, ст. 750. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., № 431.

[4]) Тамъ же, ст. 188 и 795.

[5]) Тамъ же. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 178, 342. Условія вступленія рѣшенія въ законную силу указаны въ ст. 892.—Ср. сказанное по этому поводу о приговорахъ уголовныхъ.

[6]) Тамъ же, ст. 809, 813.

нымъ, разсматривающимъ дѣло по существу, въ слѣдующихъ случаяхъ: при разсмотрѣніи дѣлъ о преступленіи по должности. Суду кассаціонныхъ департаментовъ подлежатъ дѣла о преступленіи должностей выше V класса [1]). Для сужденія о нихъ уголовный департаментъ образуетъ судебное присутствіе, въ коемъ обязанность обвинителя возлагается на оберъ-прокурора этого департамента [2]). Рѣшенія департамента не подлежатъ обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ [3]); въ апелляціонномъ же порядкѣ они могутъ быть обжалованы въ общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ [4]). Кассаціонный департаментъ является также апелляціонною инстанціею относительно дѣлъ этого рода, рѣшенныхъ въ судебной палатѣ [5]). Гражданскій департаментъ, въ соединенномъ присутствіи съ первымъ, разсматриваетъ иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ, занимающихъ должности выше V класса [6]). Апелляціонныя жалобы на рѣшеніе этого присутствія приносятся общему собранію всѣхъ кассаціонныхъ и 1-го департаментовъ [7]). Гражданскій департаментъ по дѣламъ этого рода является апелляціонною инстанціею относительно судебной палаты [8]); рѣшенія его (съ 1-мъ департаментомъ) по апелляціоннымъ жалобамъ окончательны [9]).

III. Дѣла судебнаго управленія, т.-е. охраненіе установленнаго порядка судопроизводства и надзоръ за правильностью дѣйствій лицъ судебнаго вѣдомства, относятся также къ вѣдомству кассаціонныхъ департаментовъ и соединеннаго присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ.

Ст. 249 учр. суд. уст. ввѣряетъ имъ надзоръ за всѣми судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства имперіи (п. 1). Правило это ограничено, однако, извѣстными предѣлами. Надзоръ кассаціонныхъ департаментовъ простирается не на всѣ мѣста, не на всѣ лица и примѣняется не во всѣхъ отношеніяхъ.

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1075, 1103. Сенату неподсудны дѣла о преступленіяхъ по должности министровъ и членовъ госуд. совѣта. Они предаются суду верховнаго уголовнаго суда. Объ этомъ учрежд. см. ниже, въ § объ отвѣтственности министровъ.

[2]) Тамъ же, ст. 1107.

[3]) Тамъ же, ст. 1114.

[4]) Тамъ же, ст. 1113.

[5]) Тамъ же.

[6]) Уст. гражд. суд., ст. 1317, п. 3.

[7]) Тамъ же, ст. 1327.

[8]) Тамъ же, ст. 1326.

[9]) Тамъ же.

Во-первыхъ, какъ уже замѣчено выше, надзору ихъ не подчинены старые суды. Затѣмъ, чины прокурорскаго надзора подчинены высшему наблюденію министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора [1]). Прокуратура составляетъ какъ бы одно цѣлое и особое учрежденіе, члены котораго связаны строгою іерархическою зависимостью. Товарищи оберъ-прокуроровъ и прокуроровъ дѣйствуютъ подъ руководствомъ своихъ прокуроровъ и оберъ-прокуроровъ; прокуроры окружныхъ судовъ подчинены прокурорамъ судебныхъ палатъ; эти послѣдніе и оберъ-прокуроры „состоятъ въ непосредственной зависимости отъ министра юстиціи“ [2]). Поэтому судебнымъ мѣстамъ воспрещается входить въ разсмотрѣніе дѣйствій прокуратуры. „Неправильныя дѣйствія прокурорскаго надзора при дачѣ заключеній по дѣлу не могутъ служить поводомъ къ кассаціи и даже не подлежатъ разсмотрѣнію сената“ [3]). Тѣмъ не менѣе, судебнымъ мѣстамъ предоставляется право доводить до свѣдѣнія министра юстиціи о неправильныхъ поступкахъ прокуратуры [4]). Наконецъ, по свойству своему, право надзора, предоставленное сенату, относится къ теченію дѣлъ: онъ не уполномочиваетъ его вмѣшиваться въ производство дѣлъ, если они не поступили къ нему на разсмотрѣніе [5]).

Въ отдѣльности, компетенція кассаціонныхъ департаментовъ и образованныхъ въ ихъ составѣ присутствій (см. ниже) слагается изъ слѣдующихъ правъ:

1. Кассаціонные департаменты разсматриваютъ составленные судебными мѣстами наказы, если министръ юстиціи найдетъ ихъ несогласными съ законами или неудобными и сообщитъ о томъ сенату [6]).

2. Общему собранію департаментовъ дано право представлять на Высочайшее усмотрѣніе (черезъ министра юстиціи) о производствѣ ревизіи судебныхъ мѣстъ черезъ сенаторовъ этихъ департаментовъ. [7]).

3. Сенатъ облеченъ дисциплинарною властью по отношенію къ мѣстамъ судебнаго вѣдомства, именно:

а) Кассаціоннымъ департаментамъ принадлежитъ право дѣлать предостереженія и замѣчанія судебному мѣсту въ цѣломъ его со-

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 124.
[2]) Тамъ же, ст. 129.
[3]) Рѣш. гражд. департ. 1868 г., №№ 550 и 663.
[4]) Учр. суд. уст., ст. 252.
[5]) Рѣш. угол. департ. 1867 г., № 140.
[6]) Учр. суд. уст., ст. 171.
[7]) Тамъ же, ст. 257.

ставѣ или въ составѣ присутствія. Это право принадлежитъ сенату исключительно [1]).

б) Въ кассаціонныхъ департаментахъ вѣдаются дѣла, подлежащія дисциплинарному производству о предсѣдателяхъ и членахъ судебныхъ палатъ, оберъ-прокурорахъ, прокурорахъ судебныхъ палатъ и товарищахъ ихъ, предсѣдателяхъ окр. судовъ, а также о чинахъ канцеляріи кассац. департаментовъ [2]). Они разсматриваютъ также жалобы и протесты, поданные на рѣшенія судебныхъ палатъ въ указанныхъ закономъ случаяхъ [3]).

в) Въ сенатъ приносятся жалобы на опредѣленія судебныхъ палатъ по жалобамъ на постановленія совѣтовъ присяжныхъ повѣренныхъ [4]).

г) Въ кассаціонные департаменты подаются просьбы о разрѣшеніи отыскивать убытки, понесенные вслѣдствіе неправильныхъ дѣйствій чиновъ высшихъ судебныхъ установленій [5]). Департаментъ, признавъ просьбу подлежащею удовлетворенію, назначаетъ окружный судъ, въ который проситель можетъ обратиться съ искомъ [6]).

4. Сенату принадлежитъ право преданія суду за преступленія по должности: оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ, мировыхъ судей, предсѣдателей и членовъ окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ, прокуроровъ, оберъ-прокуроровъ и товарищей ихъ [7]). Согласно общему правилу, по которому лица прокурорскаго надзора зависятъ отъ министра юстиціи, и дѣйствія ихъ не подлежатъ разсмотрѣнію судебныхъ мѣстъ, сенатъ приступаетъ къ постановленіямъ о преданіи ихъ суду не иначе, какъ по предложенію министра юстиціи [8]). Разрѣшеніе сената требуется на преданіе суду присяжныхъ засѣдателей, за преступленія, совершенныя ими въ этомъ званіи [9]). Сенатъ приступаетъ къ преданію суду лицъ судебнаго вѣдомства: а) по предложенію министра юстиціи; б) по жалобамъ и объявленіямъ частныхъ лицъ; в) по представленіямъ должностныхъ лицъ;

---

[1]) Тамъ же, ст. 265.

[2]) Тамъ же, ст. 270, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 288, зак. 20 мая 1885 г.

[4]) Тамъ же, ст. 377. Ср. рѣш. гражд. департ. 1869 г., № 22.

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1331.

[6]) Тамъ же, ст. 1335.

[7]) Уст. угол. суд., ст. 1080, п. 2. Уголовный департаментъ сената, разсматривая дѣло въ кассаціонномъ порядкѣ, оставляетъ безъ послѣдствій жалобы по преступленію по должности, допущенныя по данному дѣлу предсѣдателемъ или членомъ суда, такъ какъ они предаются суду гражданскимъ департаментомъ. Рѣш. угол. департ. 1867 г., № 529.

[8]) Тамъ же, ст. 1081.

[9]) Тамъ же, ст. 1082.

г) по собственному усмотрѣнію. По собственному усмотрѣнію сенатъ можетъ привлечь этихъ лицъ къ отвѣтственности только въ томъ случаѣ, если неправильныя ихъ дѣйствія обнаружены при разсмотрѣніи дѣлъ, дошедшихъ до него установленнымъ порядкомъ [1]). Затѣмъ, судебныя палаты, какъ камеры преданія суду, подлежатъ надзору сената. Онъ наблюдаетъ за точнымъ примѣненіемъ уголовныхъ законовъ и за соблюденіемъ предѣловъ компетенціи и порядка судопроизводства. Надзоръ его не осуществляется, впрочемъ, въ кассаціонномъ порядкѣ. Онъ не отмѣняетъ неправильныхъ опредѣленій палаты, но ограничивается: а) объясненіемъ палатѣ неправильности ея дѣйствій, или б) возбужденіемъ противъ нея, въ установленномъ порядкѣ, дисциплинарнаго уголовнаго преслѣдованія [2]).

§ 157. Означенные предметы вѣдаются или департаментами сената, или его отдѣленіями, или соединеннымъ присутствіемъ перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, или, наконецъ, высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ.

I. Законъ 10 іюня 1877 года, для упрощенія порядка разсмотрѣнія кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ, и для устраненія необходимости разсматривать каждое дѣло въ департаментскомъ plenum'ѣ установилъ слѣдующія правила:

1. Всѣ кассаціонныя жалобы, протесты и просьбы объ отмѣнѣ рѣшеній разсматриваются предварительно въ распорядительныхъ засѣданіяхъ подлежащаго департамента. Роль распорядительныхъ засѣданій напоминаетъ назначеніе chambre de requêtes французскаго кассаціоннаго суда, съ тѣмъ, конечно, важнымъ различіемъ, что французская палата является особымъ установленіемъ, а по русскому законодательству рекетмейстерскія обязанности исполняются кассаціоннымъ же департаментомъ въ распорядительномъ засѣданіи. Послѣднее имѣетъ главною цѣлью устраненіе тѣхъ жалобъ, прошеній и протестовъ, которые „предъявлены съ нарушеніемъ закономъ установленныхъ формальныхъ условій или же не заключаютъ въ себѣ никакихъ указаній на поводы къ отмѣнѣ рѣшеній“. Затѣмъ прочія жалобы и протесты распредѣляются департаментомъ для слушанія въ присутствіи или всего департамента, или его отдѣленій.

2. Кассаціонныя жалобы и протесты разсматриваются не въ собраніи всего департамента, а въ его отдѣленіяхъ. Каждое отдѣленіе составляется не менѣе какъ изъ трехъ сенаторовъ, при чемъ предсѣдательство предоставляется старѣйшему по службѣ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 1077. Ср. рѣш. угол. департ. 1869 г., № 596 и 1870 г., № 446.

[2]) Рѣш. угол. департамента 1868 г., № 877.

Департаментъ, въ общемъ своемъ присутствіи, разсматриваетъ только дѣла, по которымъ „оказывается необходимость въ разъясненіи точнаго смысла законовъ“. По правиламъ 1877 года, дѣло можетъ быть перенесено изъ отдѣленія въ департаментъ, „если кто либо изъ присутствующихъ въ отдѣленіи сенаторовъ заявитъ мнѣніе о необходимости разъяснить смыслъ законовъ“. Но дѣла этого рода могутъ быть предложены департаменту и резолюціею послѣдняго, постановленною въ распорядительномъ его засѣданіи, при предварительномъ разсмотрѣніи поступившихъ въ департаментъ жалобъ и протестовъ [1]).

II. Важнѣйшія дѣла по надзору за судебными мѣстами и по судебному управленію распредѣлены между: а) соединеннымъ присутствіемъ перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, и б) высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ.

Соединенное присутствіе образовано также закономъ 10-го іюня 1877 года. Оно состоитъ: 1) изъ особо-назначеннаго первоприсутствующаго; 2) изъ сенаторовъ, назначаемыхъ по общему порядку составленія департаментскихъ присутствій по два отъ кассаціонныхъ и перваго департамента. Но каждый разъ можетъ быть возобновлена не болѣе какъ половина его состава.

Означенное присутствіе является какъ бы постоянною коммиссіею сената, имѣющею свою спеціальную компетенцію. Именно, означенное присутствіе вѣдаетъ:

1. Дѣла по надзору за судебными установленіями и должностными лицами, исключая лицъ прокурорскаго надзора.

2. Дѣла по преданію суду должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, указанныхъ выше.

3. Дѣла по разрѣшенію отыскивать вредъ и убытки, причиненные неправильными или пристрастными дѣйствіями чиновъ судебнаго вѣдомства.

4. Дѣла по отзывамъ и просьбамъ объ устраненіи судей.

5. Дѣла о перенесеніи уголовныхъ дѣлъ изъ одного округа въ другой.

6. Дѣла объ измѣненіи особыхъ наказовъ судебнымъ мѣстамъ, а равно и предварительное разсмотрѣніе составленнаго министромъ юстиціи проекта общаго наказа и измѣненій, могущихъ послѣдовать въ немъ по его утвержденіи въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ.

7. Дѣла о пререканіяхъ между судебными палатами.

8. Разсмотрѣніе представленій о перенесеніи дѣлъ изъ судовъ

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 916^1, 916^2 и 916^3; уст. гражд. суд., ст. 802^1, 802^2 и 802^3.

прежняго устройства въ новыя судебныя установленія и разрѣшеніе пререканій между судами стараго и новаго устройства.

9. Дѣла о преданіи суду присяжныхъ засѣдателей за нарушеніе ими своихъ обязанностей.

10. Дѣла по жалобамъ и протестамъ на постановленія судебныхъ палатъ о соотвѣтствіи или несоотвѣтствіи лицъ, желающихъ быть при нихъ повѣренными, формальнымъ условіемъ, требуемымъ закономъ.

11. Распредѣленіе вновь между окружными судами разныхъ судебныхъ округовъ штатнаго числа судебныхъ слѣдователей.

Прокурорскія обязанности при соединенномъ присутствіи возлагаются на оберъ-прокурора, состоящаго одинаково при общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ и высшемъ дисциплинарномъ присутствіи [1]).

III. Высшее дисциплинарное присутствіе, образованное въ составѣ сената закономъ 20 мая 1885 года, для разрѣшенія подвѣдомственныхъ сенату дисциплинарныхъ дѣлъ [2]), состоитъ изъ 1) первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ; 2) всѣхъ сенаторовъ соединеннаго присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ; 3) четырехъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ, ежегодно назначаемыхъ Высочайшею властью. Предсѣдательствованіе въ соединенномъ присутствіи возлагается на одного изъ первоприсутствующихъ, по Высочайшему усмотрѣнію [3]).

Общія собранія.

§ 158. Въ составѣ сената образуются: 1) общія собранія департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку; 2) общія собранія кассаціонныхъ департаментовъ; 3) общія собранія кассаціонныхъ и 1-го департаментовъ; 4) соединенныя присутствія 1-го департамента съ однимъ изъ кассаціонныхъ.

I. Общихъ собраній департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку, за упраздненіемъ департаментовъ московскихъ, два. Первое общее собраніе составляется изъ департаментовъ 1-го, 2-го и герольдіи; второе — изъ департаментовъ 3-го, 4-го, 5-го и межевого. Вообще, вѣдомство каждаго общаго собранія опредѣляется родомъ дѣлъ или вѣдомствомъ тѣхъ департаментовъ, изъ которыхъ оно составлено. Но въ особенности:

а) Къ вѣдомству перваго собранія относятся: 1) дѣла по жалобамъ,

---

[1]) Учр. суд. уст., 119[1]. Собр. узак. за 1885 годъ, № 52 (зак. 14 мая); тамъ же, № 54 (зак. 20 мая); тамъ же, № 121 (законъ 19 ноября).

[2]) См. выше, стр. 130 и слѣд.

[3]) Доп. къ ст. 119 учр. суд. уст. по зак. 20 мая 1885 г.

приносимымъ на Высочайшее имя, на опредѣленія составляющихъ собраніе департаментовъ, если означенныя жалобы признаны будутъ основательными; 2) дѣла, при разсмотрѣніи коихъ въ департаментахъ не составилось рѣшенія единогласнаго или большинства $^2/_3$ голосовъ, если единогласіе или означенное большинство требуется родомъ дѣлъ; 3) частныя производства по дѣламъ, рѣшеннымъ въ общемъ собраніи; 4) дѣла, при разсмотрѣніи коихъ окажется необходимымъ возбудить законодательные вопросы [1]).

б) Во второе общее собраніе вносятся тѣ же роды дѣлъ, подвѣдомственныхъ составляющимъ его департаментамъ [2]).

II. Общія собранія кассаціонныхъ департаментовъ составляются:

А. По дѣламъ судебнаго управленія: 1) для утвержденія наказовъ для отдѣльныхъ департаментовъ и вообще для выслушанія опредѣленій, касающихся кассаціонныхъ департаментовъ [3]); 2) для разсмотрѣнія наказовъ, составленныхъ другими судебными мѣстами, если министръ юстиціи найдетъ ихъ незаконными или неудобными [4]); 3) для разсмотрѣнія годовыхъ отчетовъ по департаментамъ [5]); 4) для разсмотрѣнія просьбъ объ увольненіи въ отпуски сенаторовъ и для опредѣленія, кто изъ сенаторовъ можетъ воспользоваться вакантнымъ временемъ [6]); 5) для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя, по ихъ важности, первоприсутствующій сочтетъ необходимымъ предложить собранію.

Б. По дѣламъ судебнымъ. 1) Кассаціонныя жалобы на приговоры особаго присутствія правит. сената по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ подаются въ общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ. Въ этомъ случаѣ общему собранію, кромѣ права отмѣны рѣшенія, принадлежитъ право постановленія своего приговора—окончательнаго и неподлежащаго обжалованію [7]); 2) то же право принадлежитъ общему собранію по апелляціоннымъ жалобамъ, поданнымъ на рѣшенія угол. кассац. департамента по дѣламъ о преступленіи по должности [8]); 3) общему собранію подлежитъ разрѣшеніе пререканій о подсудности между судами гражданскаго, военнаго и духовнаго вѣдомствъ [9]).

---

[1]) Учр. сен., ст. 32, 94, 95, 173, 201 и 202.

[2]) Учр. сен., ст. 33. Изъ числа этихъ дѣлъ изъемлются законодательные вопросы по дѣламъ генеральнаго межеванія земель. Объ этихъ дѣлахъ межевой департаментъ входитъ съ представленіемъ черезъ министра юстиціи мимо общаго собранія.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 160, п. 1 и 172.

[4]) Учр. суд. уст., ст. 171.

[5]) Тамъ же, ст. 179.

[6]) Тамъ же, ст. 160, п. 4, 185 и 232, п. 1.

[7]) Уст. угол. суд., ст. 1061^7 и слѣд.

[8]) Тамъ же, ст. 1113.

[9]) Тамъ же, ст. 237.

III. Общія собранія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ составляются: 1) для окончательнаго рѣшенія вопросовъ по пререканіямъ о подсудности между судебными и правительственными мѣстами [1]); 2) для разсмотрѣнія апелляціонныхъ жалобъ на рѣшенія соединеннаго присутствія кассац. и 1-го департаментовъ сената по дѣламъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства [2]); 3) для обсужденія, по предложенію министра юстиціи, вопросовъ, рѣшаемыхъ въ разныхъ судахъ неоднообразно или возбуждающихъ сомнѣніе.

IV. Соединенное присутствіе уголовнаго кассац. департамента съ 1-мъ составляется для разрѣшенія разномыслій между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи по должности [3]). Гражданскій департаментъ образуетъ соединенное присутствіе съ 1-мъ для разсмотрѣнія исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями лицъ административнаго вѣдомства [4]).

V. Законъ 14 мая 1885 года содержитъ слѣдующія постановленія относительно состава соединеннаго присутствія 1-го и одного изъ кассаціонныхъ департаментовъ: а) въ соединенномъ присутствіи 1-го и уголовнаго кассаціонныхъ департаментовъ число сенаторовъ отъ послѣдняго (не считая первоприсутствующаго) не должно превышать числа сенаторовъ отъ 1-го департамента; б) въ соединенномъ присутствіи 1-го гражданскаго кассац. департамента, сверхъ указаннаго правила, наблюдается, чтобы отъ каждаго изъ двухъ департаментовъ присутствовало не болѣе 4 сенаторовъ; в) по дѣламъ, касающимся 2-го департамента, сенаторы этого департамента приглашаются въ соединенное собраніе 1-го и всѣхъ кассаціонныхъ департаментовъ, наравнѣ съ сенаторами 1-го департамента [5]); г) въ соединенномъ присутствіи 1-го съ однимъ изъ кассаціонныхъ департаментовъ сенаторы 2-го департамента (по дѣламъ, касающимся крестьянскихъ положеній), приглашаются въ равномъ числѣ съ сенаторами 1-го.

---

[1]) Тамъ же, ст. 245; уст. гражд. суд., ст. 244.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1322, 1327.

[3]) Уст. угол. суд., ст. 1094.

[4]) Уст. гражд. суд., ст. 1322.

[5]) Мы указали выше (§ 148), что нынѣшній 2-й департаментъ былъ образованъ въ видѣ отдѣленія 1-го департамента, вслѣдствіе чего сенаторы этого департамента, по дѣламъ, касавшимся крестьянскихъ учрежденій, входили въ составъ указанныхъ общихъ собраній. Послѣ образованія 2-го департамента, сенаторы его, по дѣламъ крестьянскихъ учрежденій, приглашаются въ общее собраніе и въ соединенныя присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ. Ср учр. суд. уст., ст. 117^1 и 117^2 по прод. 1886 г.

VI. Сверхъ указанныхъ выше дѣлъ, на разсмотрѣніе сената поступаютъ нѣкоторыя рѣшенія и опредѣленія военнаго и адмиралтействъ-совѣта. Именно, въ сенатъ изъ того и изъ другого совѣта поступаютъ:

1) Дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на рѣшенія военнаго (или адмиралтействъ) совѣта и частей, ему подвѣдомственныхъ, равно и по искамъ казны на частныхъ лицъ; 2) предметы законодательные, требующіе общаго по государству распоряженія со стороны сената [1]).

Порядокъ сужденія и рѣшенія дѣлъ этого рода опредѣляется различно для адмиралтействъ-совѣта, съ одной, и военнаго совѣта, съ другой стороны.

Дѣла, поступающія въ сенатъ изъ адмиралтействъ-совѣта, рѣшаются окончательно согласіемъ сената съ опредѣленіемъ или мнѣніемъ названнаго совѣта. Въ случаѣ несогласія сената, дѣла восходятъ на разсмотрѣніе высшей судебной власти. Дѣла, поступающія изъ военнаго совѣта, также рѣшаются согласіемъ сената съ опредѣленіемъ совѣта. Но если такого согласія не послѣдовало, то резолюція сената препровождается къ военному министру [2]), который предлагаетъ дѣло на разсмотрѣніе военнаго совѣта. Въ случаѣ согласія министра и совѣта съ опредѣленіемъ сената, послѣднее подписывается членами совѣта и министромъ. Въ противномъ случаѣ опредѣленіе сената возвращается военнымъ министромъ сенату чрезъ министра юстиціи, съ обозначеніемъ именъ и мнѣній членовъ совѣта, разсматривавшихъ дѣло.

Послѣднее поступаетъ на разсмотрѣніе общаго (1-го) собранія сената. При рѣшеніи дѣла въ общемъ собраніи голоса сенаторовъ исчисляются наравнѣ съ членами военнаго совѣта и опредѣленіе приводится въ исполненіе по большинству голосовъ. Въ случаѣ несоставленія большинства или несогласія съ нимъ министра юстиціи, дѣло переносится въ государственный совѣтъ, безъ новаго предъявленія мнѣній сенаторовъ военному совѣту [3]).

Особое присутствіе сената для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ.

§ 159. Закономъ 7-го іюня 1872 г. введенъ новый порядокъ судопроизводства по государственнымъ преступленіямъ, вслѣдствіе чего

---

[1]) Учр. сен., ст. 134 и 142.

[2]) Военному министру не препровождаются опредѣленія департаментовъ и общихъ собраній сената, если: 1) резолюція сената согласна съ заключеніемъ совѣта; 2) если дѣло требуетъ поясненія, дополненія и отмѣны законовъ, или, по существу своему, вообще требуетъ доклада Государю черезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ. Учр. сен., ст. 140.

[3]) Учр. сен., ст. 135—139, 143.

отмѣнена прежняя (1864 г.) редакція 2-го разд. III книги уст. угол. суд. [1]). Въ силу этого закона, государственныя преступленія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, разсматриваются особымъ присутствіемъ сената [2]). Изъ этого правила изъемлются общіе заговоры противъ верховной власти или противъ установленнаго образа правленія или престолонаслѣдія, обнаруженные въ разныхъ краяхъ государства. Преступленія этого рода могутъ быть, по Высочайшему усмотрѣнію, переданы верховному уголовному суду [3]).

Особое присутствіе составляется изъ первоприсутствующаго и пяти сенаторовъ. Они назначаются Государемъ общимъ порядкомъ, установленнымъ для назначенія сенаторовъ и одновременно съ распредѣленіемъ сенаторовъ по департаментамъ [4]). Къ составу присутствія, для производства суда, присоединяются члены отъ сословій, именно: 1) одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, 2) одинъ изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, 3) одинъ изъ городскихъ головъ губернскихъ городовъ европейской Россіи и 4) одинъ изъ волостныхъ старшинъ с.-петербургской губерніи. Сословные представители назначаются ежегодно Высочайшею властью. Для этой цѣли на Высочайшее усмотрѣніе, чрезъ министра юстиціи, ежегодно представляются: министромъ внутреннихъ дѣлъ списки предводителей дворянства (губернскихъ и уѣздныхъ) и городскихъ головъ, а с.-петербургскимъ губернаторомъ—списки волостныхъ старшинъ [5]). Назначенныя такимъ образомъ лица могутъ быть отводимы подсудимымъ, по причинамъ, опредѣленнымъ для отвода судей [6]). Прокурорскія обязанности при особомъ присутствіи исполняются однимъ изъ чиновъ прокурорскаго надзора, по назначенію министра юстиціи. Обязанности секретарскія исполняетъ оберъ-секретарь уголовнаго кассаціоннаго департамента или его помощникъ [7]).

Рѣшенію особаго присутствія подлежатъ вопросы какъ о виновности подсудимаго, такъ и о наказаніи, которому онъ, въ случаѣ виновности, подлежитъ по закону [8]). Такимъ образомъ, особое присутствіе исполняетъ функцію какъ судей, такъ и присяжныхъ засѣдателей. Элементъ присяжныхъ засѣдателей какъ бы замѣняется

---

[1]) Т.-е., ст. 1031—1061 прежней редакціи; нынѣ ст. 1061^1—1061^9 уст. угол. суд.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1030, п. 2.

[3]) Тамъ же, п. 3.

[4]) Тамъ же, ст. 1061^1.

[5]) Тамъ же, ст. 1061^3, 1061^4.

[6]) Тамъ же, ст. 1061^5. Посему, вмѣстѣ съ назначеніемъ означенныхъ представителей, къ нимъ назначаются по одному или по два кандидата, на случай отпуска, болѣзни или отвода первыхъ.

[7]) Тамъ же, ст. 1061^2.

[8]) Тамъ же, ст. 1061^6.

указанными выше сословными представителями. Послѣдніе участвуютъ въ рѣшеніи всѣхъ вопросовъ, и голоса ихъ исчисляются наравнѣ съ голосами сенаторовъ.

Приговоръ присутствія не можетъ быть обжалованъ по существу, т.-е. въ порядкѣ апелляціонномъ. Законъ допускаетъ однѣ кассаціонныя жалобы, и то лишь по поводу нарушенія закона и неправильнаго его толкованія при опредѣленіи преступленія и рода наказанія [1]). Эти жалобы, какъ сказано выше, приносятся общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ. Въ отличіе отъ общаго порядка кассаціи, общему собранію дается право, если жалоба будетъ найдена имъ основательною, постановить самостоятельный приговоръ о наказаніи подсудимаго. Этотъ приговоръ не подлежитъ уже обжалованію [2]).

Дѣлопроизводство въ сенатѣ.

§ 160. Общія правила дѣлопроизводства, установленныя учрежденіемъ сената, въ настоящее время подверглись измѣненіямъ подъ вліяніемъ судебной реформы. Источниками правилъ для департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку, являются: 1) общее учрежденіе сената (ст. 3—133 и другія); 2) правила 11 октября 1865 г. о судопроизводствѣ и дѣлопроизводствѣ въ старыхъ судебныхъ установленіяхъ; 3) Высочайше утвержд. мнѣніе госуд. совѣта 10 марта 1869 г. о порядкѣ производства дѣлъ прежнихъ судебныхъ мѣстъ, какъ въ мѣстностяхъ, гдѣ вводятся судебные уставы въ полномъ объемѣ, такъ и въ тѣхъ, гдѣ вводятся мировыя судебныя установленія отдѣльно отъ общихъ; 4) Высочайше утвержд. мнѣніе госуд. совѣта 1883 г. о производствѣ дѣлъ во второмъ общ. собраніи [3]). Дѣлопроизводство въ кассаціонныхъ департаментахъ основывается: на судебныхъ уставахъ 1864 г. и на особомъ наказѣ касс. департаментамъ.

§ 161. Основныя начала стараго дѣлопроизводства, дѣйствующаго для всѣхъ департаментовъ, кромѣ кассаціонныхъ, опредѣлились еще во время Петра Великаго. Законы 1763, 1774, 1796, 1802, 1805 гг., дополненные позднѣйшими узаконеніями, установили ихъ окончательно [4]). Началами этими должно признать: 1) приготовленіе

---

[1]) Тамъ же, ст. 1061^7. Слѣдовательно, пп. 2 и 3 ст. 912 уст. угол. суд. не имѣютъ здѣсь примѣненія.

[2]) Тамъ же, ст. 1061^7 и 1061^8.

[3]) Собр. Узак. 1883 г., мая 28, ст. 574.

[4]) См. П. С. З. №№ 11989, 14192, 16642, 17639, 17659, 20405, 21605; 2-е П. С. З. №№ 2964, 5113 и мн. друг.

дѣла къ докладу и самое производство доклада возлагается на канцелярію сената; 2) сужденіе о дѣлахъ и рѣшеніе ихъ производятся въ присутствіи сената [1]); 3) какъ изготовленіе докладовъ, такъ и сужденіе о нихъ производится подъ надзоромъ оберъ-прокуроровъ, которымъ вслѣдствіе этого принадлежитъ: а) главный надзоръ за канцеляріями департаментовъ; б) право протеста по рѣшеніямъ сената, соединенное съ важнымъ правомъ переноса дѣлъ въ общія собранія. Само собою разумѣется, что министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору, принадлежатъ обширныя права по части надзора, особенно же по рѣшеніямъ общихъ собраній; 4) нѣкоторыя дѣла рѣшаются не иначе, какъ при участіи министровъ, охраняющихъ интересы своихъ вѣдомствъ.

Согласно этимъ общимъ началамъ, намъ должно разсмотрѣть: 1) первоначальное движеніе дѣлъ въ сенатѣ; 2) порядокъ сужденія и рѣшенія дѣлъ въ присутствіи департаментовъ и исполненія по нимъ. Роль прокуратуры и министровъ будетъ указана при разсмотрѣніи общаго порядка теченія дѣлъ.

§ 162. Вступленіе и первоначальное движеніе дѣлъ. Всѣ дѣла, по степени ихъ важности, вступаютъ въ сенатъ двоякимъ путемъ: или чрезъ министерство юстиціи, или чрезъ канцелярію. Всѣ сношенія сената съ властью верховною и съ органами управленія верховнаго производятся чрезъ министра юстиціи. На этомъ основаніи сенатъ получаетъ чрезъ министерство всѣ именные указы и Высочайшія повелѣнія, манифесты, мнѣнія госуд. совѣта и положенія комитета министровъ, Высочайше утвержденные [2]). Прочія дѣла поступаютъ въ канцелярію департаментовъ [3]).

Послѣ помѣты оберъ-прокурора они поступаютъ въ регистратуру, изъ которой они получаются помощниками секретарей [4]). Затѣмъ дѣла въ каждой экспедиціи распредѣляются по столамъ для изготовленія доклада. Приготовленіе дѣла къ докладу состоитъ: 1) въ собраніи къ нему справокъ, 2) въ составленіи записки [5]). Это общее правило измѣнено, однако, закономъ 11 октября 1865 года для дѣлъ уголов-

---

[1]) Учр. сен., ст. 51, 75.

[2]) Тамъ же, ст. 47 и 48.

[3]) Тамъ же, ст. 49. Для пріема дѣлъ, вступающихъ въ сенатъ, учреждено главное дежурство и частныя дежурства по департаментамъ (ст. 49 и 265). Особымъ порядкомъ вступаютъ: 1) дѣла слѣдственныя, апелляціонныя и уголовныя (ст. 49, п. 2 и Правила 11 окт. 1865 г., ст. 105), 2) прошенія и жалобы, поданныя лично и принимаемыя оберъ-секретарями (ст. 49, п. 1 и прилож. къ ст. 49—инструкція об.-секр.), 3) справки о судимости, поступающія въ архивъ мимо дежурства.

[4]) Тамъ же.

[5]) Тамъ же, ст. 61, 64 и слѣд.

ныхъ и гражданскихъ. Именно, палаты, при внесеніи дѣлъ въ сенатъ, представляютъ подлинные свои приговоры; затѣмъ составленіе докладныхъ записокъ допускается по тѣмъ дѣламъ, по которымъ это будетъ признано необходимымъ присутствіемъ или лицами, распоряжающимися докладомъ. Записки должны заключать въ себѣ краткое изложеніе обстоятельствъ дѣла [1]). Тѣ же правила соблюдаются и по отношенію къ дѣламъ гражданскимъ [2]), съ тѣмъ, что дѣла эти дополняются справками, свѣдѣніями и документами только въ случаѣ просьбы о томъ или ссылки на то тяжущихся или ихъ повѣренныхъ [3]).

Назначеніе дѣлъ къ слушанію зависитъ отъ оберъ-прокурора, который руководствуется при этомъ установленною очередью [4]). По дѣламъ уголовнымъ и гражданскимъ, разрѣшаемымъ по существу, объявленіе о днѣ доклада должно быть выставлено въ пріемной комнатѣ сената за недѣлю до доклада [5]).

§ 163. При разсмотрѣніи порядка рѣшеній дѣлъ должно имѣть въ виду: 1) составъ присутствія и порядокъ засѣданій, и 2) порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ.

I. По общему закону, установленному вообще для коллегій, сенатъ не можетъ приступать къ рѣшенію дѣлъ, если въ присутствіи его нѣтъ трехъ наличныхъ сенаторовъ. Министръ юстиціи обязанъ наблюдать за исполненіемъ этого правила [6]). Если въ присутственный день въ департаментѣ не окажется трехъ сенаторовъ, оберъ-прокуроръ обязанъ пригласить въ засѣданіе изъ другого департамента младшаго сенатора [7]). Въ виду означенной необходимости, законъ обязываетъ сенаторовъ непремѣнно являться въ засѣданіе [8]). Сенаторы, занятые другими порученіями по службѣ, обязаны присутствовать въ департаментахъ, по крайней мѣрѣ, два раза въ недѣлю, а въ общихъ собраніяхъ—каждый разъ. Правило это не распространяется на министровъ, генералъ-губернаторовъ, главныхъ начальниковъ губерній и сенаторовъ, управляющихъ отдѣльными частями въ министерствахъ или занимающихъ мѣста главныхъ на-

---

[1]) Прав. 11 окт., ст. 11 и 89.—Учр. сен., ст. 63, 65.

[2]) См. предыд. примѣч.

[3]) Учр. сен., ст. 63.—Прав. 11 окт., ст. 35, 86 и 126.

[4]) Учр. сен., ст. 52.

[5]) Правила 11 окт., ст. 50, 91, 126.—Учр. сен., ст. 70.

[6]) Учр. сен., ст. 76.

[7]) Тамъ же, ст. 77. Но замѣщеніе изъ уголовнаго (5-го) департамента въ гражданскіе допускается тогда только, когда ни въ одномъ изъ гражданскихъ департаментовъ нѣтъ налицо болѣе 3 сенаторовъ.

[8]) Тамъ же, ст. 43.

чальниковъ губерній. Они присутствуютъ въ сенатѣ въ свободное время или когда сочтутъ это нужнымъ [1]).

Засѣданія департаментовъ должны происходить вообще во всѣ присутственные дни. Общія собранія собираются по мѣрѣ надобности [2]).

Правила 11 октября 1865 года сдѣлали засѣданія гражданскихъ и уголовнаго департамента публичными. Именно, при докладѣ гражданскихъ и уголовныхъ и межевыхъ дѣлъ имѣютъ право присутствовать тяжущіеся, подсудимые, повѣренные ихъ и постороннія лица [3]). Для прочихъ департаментовъ сохранило свою силу правило, по которому входъ въ присутствіе постороннимъ лицамъ воспрещается [4]).

II. Сужденію о дѣлѣ предшествуетъ докладъ, производимый канцеляріею, на обязанности которой лежитъ и представленіе различныхъ свѣдѣній и объясненій. Въ этомъ отношеніи даже правила 11 октября не внесли ничего новаго въ дѣлопроизводство сената. Ст. 13 и 93 этихъ правилъ постановили, что докладъ производится изустно однимъ изъ членовъ суда или секретаремъ, по назначенію предсѣдателя. Къ сенату эти статьи не примѣняются. Но примѣнительно къ ст. 14 и 94 правилъ 11 октября и по ст. 45 и 84 учр. сен. тяжущіеся или подсудимые (или повѣренные ихъ) по окончаніи доклада могутъ представлять свои объясненія, что̀, конечно, не означаетъ права состязанія сторонъ, признаннаго необходимымъ условіемъ выясненія существа дѣла уставами 1864 года. „Объясненія" тяжущихся являются какъ бы дополненіемъ къ докладу, на основаніи котораго присутствіе постановляетъ свою резолюцію. Охраненіе порядка засѣданій доклада и объясненій лежитъ на первоприсутствующемъ [5]). Независимо отъ доклада, сенаторы могутъ ознакомиться съ дѣломъ изъ записокъ, составленныхъ указаннымъ выше порядкомъ. Онѣ раздаются сенаторамъ за недѣлю или двѣ до слушанія дѣла [6]). Записки эти, въ глазахъ закона, являются, впрочемъ, средствомъ вспомогательнымъ. По ст. 236 учр. сената, дѣла въ сенатѣ должны быть открыты каждому сенатору [7]). Записки раздаются заранѣе съ ѳою

---

[1]) Тамъ же, ib.

[2]) Тамъ же, ст. 40. Въ дни, назначенные для общихъ собраній, не бываетъ уже присутствій по составляющимъ ихъ департаментамъ.

[3]) Прав. 11 окт., ст. 14—18, 50, 94—98 и 126.—Учр. сен., ст. 45.

[4]) Къ постороннимъ лицамъ не причисляются просители, которые могутъ присутствовать при докладѣ.

[5]) Тамъ же, ст. 85.

[6]) Правила о напечатаніи и раздачѣ записокъ см. ст. 67, 71 и 72 учр. сен.

[7]) Для этой цѣли имъ открывается настольный реестръ дѣламъ, производящимся и законченнымъ въ сенатѣ.

цѣлью, чтобы сенаторы могли сообразить ихъ „съ дѣломъ въ присутствіи на столѣ лежащимъ, вникнуть во всѣ обстоятельства и, въ случаѣ надобности, объясниться съ дѣлопроизводителями“ [1]).

По окончаніи доклада, сенаторы приступаютъ къ сужденію о дѣлѣ. Въ дѣлахъ уголовныхъ и гражданскихъ сужденію предшествуетъ постановка вопросовъ первоприсутствующимъ, при чемъ каждому сенатору предоставляется дѣлать на нихъ замѣчанія [2]). При сужденіи голоса сенаторовъ собираются по каждому вопросу отдѣльно; собираніе голосовъ начинается съ младшаго сенатора [3]). По прочимъ дѣламъ каждый сенаторъ высказываетъ свое мнѣніе по прочтеніи доклада. Если мнѣнія сенаторовъ окажутся единогласными, то данная ими резолюція составляется канцеляріею и вносится въ журналъ [4]). При разногласіи начинается диспутъ и право голоса дается сенаторамъ, начиная съ младшаго [5]). При объявленіи своихъ мнѣній сенаторы пользуются свободой [6]).

III. При постановленіи рѣшеній сенатъ до прошлаго царствованія подчинялся слѣдующимъ общимъ правиламъ: въ департаментахъ для силы рѣшенія требовалось единогласное постановленіе сенаторовъ; въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшались большинствомъ ²/₃ голосовъ [7]). Относится ли начало единогласія ко времени Петра Великаго? До появленія изслѣдованія г. Петровскаго къ этому мнѣнію склонялись всѣ. Но г. Петровскій, опираясь, главнымъ образомъ, на подлинныя дѣла, хранящіяся въ московскомъ архивѣ, доказалъ, что сенатъ при Петрѣ Великомъ постановлялъ свои рѣшенія по большинству голосовъ [8]). Несомнѣнное постановленіе о единогласіи находится въ извѣстномъ намъ указѣ Екатерины II (1763 г.), коимъ въ сенатѣ учреждены департаменты и общее ихъ собраніе. Какъ департаменты, такъ и общее собраніе должны были рѣшать дѣла единогласно. Можно ли назвать это постановленіе личнымъ распоряженіемъ Екатерины, или Императрица только утвердила старый обычай? Для разрѣшенія этого вопроса требуется

---

[1]) Тамъ же, ст. 71.

[2]) Для этой цѣли и учреждены первоприсутствующіе (см. выше). Ср. ст. 89, п. 6.

[3]) Тамъ же, п. 8 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 86.

[5]) Тамъ же, ст. 88.

[6]) Тамъ же, ст. 240. На первоприсутствующихъ лежитъ обязанность наблюдать, чтобы сенаторы не уклонялись отъ вопроса (ст. 89, п. 12). Въ случаѣ разногласія каждый сенаторъ обязанъ объявить оберъ-секретарю, на какомъ законѣ основано его мнѣніе (ст. 92). Засимъ каждому сенатору, несогласному съ большинствомъ, предоставляется право, въ теченіе недѣли, подать письменное мнѣніе.

[7]) Учр. сен., ст. 127, 139 и 140, изд. 1857 года.

[8]) См. назв. соч.

ближайшее ознакомленіе съ дѣлопроизводствомъ сената при преемникахъ Петра Великаго. Во всякомъ случаѣ, знатоки сенатскаго дѣлопроизводства, какъ графъ Завадовскій, считали это правило кореннымъ. Жалуясь (въ 1801 г.) на упадокъ сената при Павлѣ I, Завадовскій говорилъ: „въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшать въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе коренного права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло". Настоянія сената не привели, впрочемъ, къ желанному имъ результату. Учрежденіе 1802 года утвердило общимъ правиломъ, что въ департаментахъ дѣла рѣшаются единогласно [1]); но въ общихъ собраніяхъ велѣно рѣшать дѣла если и не простымъ большинствомъ, то большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [2]). Правило это оставалось неизмѣннымъ до послѣдняго времени.

Первая перемѣна послѣдовала въ 1869 году, когда повелѣно было „дѣла, производящіяся въ правительствующемъ сенатѣ въ частномъ порядкѣ, а равно дѣла какъ по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныя лица административнаго вѣдомства, такъ и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ", рѣшать въ департаментахъ сената окончательно большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [3]). Постановленіе это касалось очевидно, главнымъ образомъ, 1-го департамента, имѣющаго дѣло съ жалобами на присутственныя мѣста, и съ представленіями мѣстъ и лицъ административнаго вѣдомства [4]).

Затѣмъ, въ 1873 году измѣненъ порядокъ постановленія опредѣленій въ общихъ собраніяхъ сената. Именно, новый законъ постановилъ, что въ 1-мъ и 2-мъ общихъ собраніяхъ всѣ дѣла, кромѣ поступающихъ изъ 1-го департамента, рѣшаются окончательно простымъ большинствомъ голосовъ. Для 1-го департамента оставленъ прежній порядокъ [5]).

Въ 1881 году [6]) отнесенныя къ вѣдѣнію 1-го департамента дѣла о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ [7]) повелѣно было рѣшать окончательно простымъ большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ и приглашенныхъ министровъ, а

---

[1]) П. С. З. № 20405, ст. 13.

[2]) Тамъ же и № 20546.

[3]) Собр. узак. за 1869 г., ст. 418 и учр. сен., ст. 127, по прод. 1871 г.

[4]) Постановленіе это вышло вскорѣ послѣ разсмотрѣнія въ сенатѣ дѣла о прекращеніи газеты *Москва* (изд. И. С. Аксаковымъ). Дѣло это, какъ извѣстно, восходило на разсмотрѣніе госуд. совѣта.

[5]) Собр. узак. за 1873 г., ст. 523.

[6]) Собр. узак. за 1881 г., ст. 344.

[7]) По ст. 1085 и п. 3 ст. 1088 уст. угол. суд. (см. выше).

при равенствѣ голосовъ—по мнѣнію, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго [1]).

Наконецъ, дѣла по представленіямъ о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и о противозаконныхъ сообществахъ рѣшаются первымъ департаментомъ сената (въ засѣданіе коего приглашаются министры внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ, если обвиненіе относится къ государственной измѣнѣ или преступленію противъ народнаго права) большинствомъ голосовъ присутствующихъ членовъ. При раздѣленіи голосовъ большинство считается на той сторонѣ, къ которой присоединяется первоприсутствующій [2]).

Такимъ образомъ порядокъ постановленія сенатомъ своихъ рѣшеній и опредѣленій представляетъ пять формъ.

1. Для всѣхъ вообще дѣлъ, рѣшаемыхъ въ департаментахъ, требуется единогласіе [3]).

2. Для дѣлъ, рѣшаемыхъ на основаніи закона 1869 г., въ департаментахъ требуется большинство двухъ третей голосовъ [4]).

3. Дѣла, производящіяся въ 1-мъ деп. по законамъ 19 мая 1881 г. (ст. 1044^4, 1047—1049 уст. уг. суд.), рѣшаются въ департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ.

4. Въ общихъ собраніяхъ всѣ вообще дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ.

5. Дѣла, переносимыя въ общее собраніе изъ 1-го и 2-го департаментовъ, попрежнему рѣшаются большинствомъ двухъ третей [5]).

Во всякомъ случаѣ, для большинства департаментовъ законъ постановляетъ болѣе строгія условія: единогласіе или большинство $^2/_3$. При такой строгости формъ законъ естественно долженъ былъ озаботиться, чтобы разногласіе не возникало изъ обстоятельствъ ничтожныхъ или изъ простого недоразумѣнія. Устраненіе такихъ разногласій и составляетъ задачу оберъ-прокуроровъ.

Въ случаѣ разногласія, т.-е. въ томъ случаѣ, если въ департаментѣ не составляется единогласія или большинства $^2/_3$, оберъ-прокуроръ обязанъ, въ теченіе 8-ми дней, дать департаменту письменное согласительное предложеніе. Цѣль согласительнаго предложенія—склонить сенаторовъ къ резолюціи единогласной или большинству $^2/_3$ [6]). Предложенія докладываются департаменту, но от-

---

[1]) Ср. учр. сен., ст. 96, изд. 1886.

[2]) Уст. угол. суд., изд. 1883 г., ст. 1044^4, 1047—1049. Учр. сен., ст. 97.

[3]) Учр. сен., ст. 94.

[4]) Тамъ же, ст. 95.

[5]) Тамъ же, ст. 108.

[6]) Тамъ же, ст. 100.

зывы на нихъ испрашиваются только отъ тѣхъ сенаторовъ, которые участвовали въ рѣшеніи дѣла. Слѣдовательно, законъ воспрещаетъ подкрѣплять согласительное предложеніе новыми голосами, не участвовавшими въ дѣлѣ [1]). Преній по согласительнымъ предложеніямъ не допускается; каждый сенаторъ долженъ только объявить, согласенъ ли онъ съ предложеніемъ, или остается при прежнемъ мнѣніи [2]). При несогласіи сенаторовъ съ предложеніемъ оберъ-прокурора, дѣла, ipso jure, переносятся въ общее собраніе сената; именно, оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло, не испрашивая на то предварительнаго согласія министра юстиціи [3]).

Въ общихъ собраніяхъ право прокурорскаго надзора принадлежитъ министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору. На немъ, слѣдовательно, лежатъ также обязанности по соглашенію мнѣній сенаторовъ, если въ общемъ собраніи не составилось большинства $^2/_3$ голосовъ.

Въ настоящее время право министра юстиціи давать согласительныя предложенія не простирается на дѣла, которыя вообще рѣшаются безъ его просмотра. Сюда, на основаніи закона 28 мая 1883 года, относится весьма обширная и важная категорія дѣлъ, именно дѣлъ, рѣшаемыхъ во второмъ общемъ собраніи (судебныхъ департаментовъ) сената. По закону 1883 года [4]), означенныя дѣла рѣшаются по правиламъ, постановленнымъ для рѣшенія дѣлъ въ судебныхъ установленіяхъ 1864 г. [5]). Именно, дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ судебнаго присутствія; голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ при равенствѣ голосовъ.

По другимъ дѣламъ, при разсмотрѣніи коихъ въ общихъ собраніяхъ „произойдутъ разные голоса“ (т.-е. не составится большинства $^2/_3$), министръ юстиціи предлагаетъ дѣло на обсужденіе учрежденной при немъ консультаціи [6]). Согласительное предложеніе составляется старшимъ юрисконсультомъ на основаніи журнала консультаціи. Оно докладывается общему собранію, и голоса сенаторовъ отбираются на указанныхъ выше основаніяхъ. Преній по предложеніямъ не допускается. При несогласіи общаго собранія съ предложеніемъ дѣло переносится министромъ, чрезъ государственный совѣтъ, на Высочайшее усмотрѣніе [7]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 101.

[2]) Тамъ же, ст. 102.

[3]) Тамъ же, ст. 103.

[4]) Собр. узак. 1883 года, ст. 574; ср. ст. 110 учр. сен.

[5]) Ст. 765, 767—770, 786—791 уст. угол. суд. и ст. 694—703 уст. гражд. суд., изд. 1883 года.

[6]) Объ этомъ учрежденіи будетъ сказано ниже.

[7]) Учр. сен., ст. 111, 114—116 и 118.

IV. Рѣшеніе каждаго департамента, постановленное единогласно или по большинству $^2/_3$ голосовъ, вступаетъ въ законную силу, если не послѣдуетъ протеста оберъ-прокурора. На обязанности оберъ-прокурора, какъ мы видѣли, лежитъ надзоръ за рѣшеніемъ дѣла; онъ „охраняетъ порядокъ сужденій и правильность въ рѣшеніяхъ“ [1]). Такимъ образомъ, на его обязанности лежитъ надзоръ не только за соблюденіемъ установленныхъ формъ дѣлопроизводства и правильностью въ избраніи и примѣненіи закона, но и за правильностью рѣшеній въ ихъ существѣ. Поэтому законъ не опредѣляетъ существа его протеста какими либо отдѣльными предметами; ст. 105 учр. сен. говоритъ вообще о несогласіи оберъ-прокурора съ резолюціею сенаторовъ, хотя бы единогласно данною. Въ случаѣ такого несогласія оберъ-прокурору предоставляется, въ теченіе 8-ми дней, предложить о томъ сенату. Если сенаторы останутся при прежнемъ мнѣніи, оберъ-прокуроръ представляетъ дѣло министру юстиціи. Послѣдній, уваживъ протестъ оберъ-прокурора, разрѣшаетъ переносъ дѣла въ общее собраніе.

Не всѣ рѣшенія подлежатъ, однако, пропуску оберъ-прокуроровъ. Именно, опредѣленія 1-го департамента по дѣламъ, рѣшаемымъ на основаніи закона 19 мая 1881 г., просмотру оберъ-прокурора не подлежатъ [2]).

Въ общихъ собраніяхъ тѣ же права принадлежатъ министру юстиціи. При несогласіи своемъ съ резолюціею собранія министръ можетъ дать ему отъ себя предложеніе [3]). Если сенаторы останутся при прежнемъ мнѣніи, дѣло переносится на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ.

Отъ просмотра министра юстиціи, по закону 1883 года, изъяты рѣшенія второго общаго собранія, за исключеніемъ дѣлъ, по коимъ собраніе признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ [4]).

Согласіе оберъ-прокурора (въ общемъ собраніи—министра юстиціи) не есть единственное условіе, при которомъ резолюція сената вступаетъ въ силу. По нѣкоторымъ дѣламъ требуется согласіе министровъ или лицъ, пользующихся правами министровъ. Именно, сюда относятся дѣла административныя или сопряженныя съ казеннымъ интересомъ, при рѣшеніи которыхъ требуется участіе министровъ [5]). Участіе это выражается въ различныхъ формахъ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 266, п. 1 и 267.

[2]) Тамъ же, ст. 96 и 97.

[3]) Тамъ же, ст. 113 и 118.

[4]) Тамъ же, ст. 158.

[5]) Тамъ же, ст. 120.

1. Въ 1-мъ департаментѣ дѣла этого рода (за указанными ниже исключеніями) докладываются не иначе, какъ въ присутствіи министра, до котораго дѣло относится, или—въ указанныхъ закономъ случаяхъ—его товарища. Докладъ этихъ дѣлъ производится для каждаго министерства разъ въ недѣлю, въ день, назначенный по соглашенію съ оберъ-прокуроромъ 1-го департамента [1]). Мнѣніе министра исчисляется въ общемъ счетѣ голосовъ сенаторовъ [2]).

2. Изъ этого правила исключается рядъ дѣлъ тяжебныхъ разныхъ казенныхъ правленій, объ освобожденіи отъ выборовъ на разныя общественныя должности, о ненагражденіи за службу, по жалобамъ лицъ, служащихъ по выборамъ, по преданію ихъ суду, и т. д. [3]). Эти дѣла докладываются внѣ присутствія министровъ; но опредѣленія 1-го департамента, съ подлинными дѣлами, препровождаются, прежде подписанія сенаторами, къ соотвѣтствующимъ министрамъ. При несогласіи министра подписать опредѣленіе, онъ представляетъ сенату свое заключеніе, которое докладывается въ присутствіи его или товарища министра. Если, затѣмъ, въ департаментѣ не составится узаконеннаго числа ($^2/_3$) голосовъ, дѣло переносится въ общее собраніе. По дѣламъ, поступающимъ во 2-й департаментъ, письменный отзывъ подлежащаго министра или личное его присутствіе требуется тогда, когда департаментъ признаетъ это необходимымъ.

3. Во всѣхъ прочихъ департаментахъ дѣла, подлежащія рѣшенію при участіи министровъ, докладываются безъ истребованія предварительныхъ заключеній министерствъ и внѣ присутствія министровъ. Но опредѣленія департамента, прежде подписанія ихъ сенаторами, препровождаются къ министрамъ, которымъ, въ случаѣ несогласія ихъ, предоставляется давать свои заключенія. Заключенія докладываются департаменту, и если послѣдній не приметъ мнѣнія министра, то дѣло переносится въ общее собраніе [4]).

4. По нѣкоторымъ дѣламъ заключеніе министровъ требуется сенатомъ предварительно разсмотрѣнія дѣлъ. Таковы суть:

1) дѣла по начетамъ казны и на казну и поступившія изъ адмиралтействъ и военнаго совѣтовъ; 2) дѣла, сопряженныя съ интересами дѣтскихъ пріютовъ; 3) дѣла о вошедшихъ во владѣнныя записи земляхъ, принадлежащихъ крестьянамъ-собственникамъ изъ бывшихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 122 и 120.

[2]) Тамъ же, ст. 132.

[3]) Тамъ же, ст. 120, п. 11—33.

[4]) Тамъ же, ст. 123. На соглашеніе и къ подписи министровъ не отсылаются, впрочемъ, опредѣленія, которыми полагается рѣшить дѣло согласно съ отзывомъ министра, или коими дѣло не рѣшается по существу. Это правило распространяется на всѣ департаменты сената. Тамъ же, ст. 128.

государственныхъ крестьянъ; 4) дѣла, по коимъ сенатъ признаетъ нужнымъ получить свѣдѣнія, для достиженія коихъ нужны спеціальныя познанія; 5) дѣла, заключающія въ себѣ жалобы на дѣйствія министровъ.

V. Исполненіе по дѣламъ, рѣшеннымъ въ сенатѣ, производится по опредѣленіямъ, подписаннымъ сенаторами и пропущеннымъ оберъ-прокурорами (или министромъ юстиціи для общихъ собраній) [1]) Исключеніями изъ этого правила являются: 1) дѣла, по коимъ особыхъ опредѣленій не требуется, но исполненіе чинится по однимъ журнальнымъ постановленіямъ, и 2) дѣла, по коимъ требуется Высочайшее разрѣшеніе. Мы разсмотримъ прежде всего общій порядокъ исполненія.

1. По каждому дѣлу, выслушанному въ департаментѣ (или въ общемъ собраніи), сенаторы даютъ словесныя резолюціи. Составленіе резолюцій въ письменной формѣ возлагается на канцеляріи, дѣлопроизводители которыхъ могутъ дополнять ихъ „существомъ дѣла, согласно съ разумомъ и словами закона“ [2]). Составленная и одобренная сенаторами [3]) резолюція вносится въ журналъ. Журналъ дѣлится на двѣ части: въ одну вносятся резолюціи, по которымъ должны быть составлены особыя опредѣленія; во вторую—тѣ, по коимъ не составляется особыхъ опредѣленій [4]). Журналъ скрѣпляется дѣлопроизводителями и подносится къ подписи сенаторовъ на другой день по одобреніи ими резолюціи [5]). По резолюціямъ, внесеннымъ въ первую часть журнала, составляются особыя опредѣленія или приговоры. Опредѣленія составляются въ канцеляріи и скрѣпляются дѣлопроизводителями. Затѣмъ они поступаютъ на просмотръ оберъ-прокуроровъ (или министра юстиціи), которые, въ случаѣ согласія съ опредѣленіемъ, дѣлаютъ надпись: *читалъ*. Послѣ того опредѣленія прочитываются въ присутствіи и подписываются сенаторами. Опредѣленія, подписанныя сенаторами, возвращаются (кромѣ опредѣленій по дѣламъ, не подлежащимъ просмотру, по ст. 158), къ оберъ-прокурорамъ (или къ министру юстиціи); они дѣлаютъ на нихъ надпись: *исполнить*, и передаютъ къ исполненію [6]). Засимъ, опредѣленія, смотря по обстоятельствамъ дѣла, излагаются въ видѣ указовъ, вѣдѣній, всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ, въ иныхъ случаяхъ въ видѣ со-

---

[1]) Тамъ же, ст. 14[illegible], 157.

[2]) Тамъ же, ст. 87.

[3]) Резолюціи должны быть представлены сенаторамъ не позже, какъ на третій день по выслушаніи дѣла, ст. 146.

[4]) Тамъ же, ст. 147.

[5]) Тамъ же, ст. 151.

[6]) Тамъ же, ст. 166.

общенія копій съ указовъ и опредѣленій чрезъ министра юстиціи [1]). Указы и вѣдѣнія сената исходятъ за подписью оберъ-секретаря, скрѣпою секретаря и справкою помощника секретаря и записываются въ исходящей книгѣ у экзекуторскихъ дѣлъ [2]). Наблюденіе за исполненіемъ сенатскихъ указовъ подчиненными мѣстами возлагается на экзекуторовъ [3]).

2. По журнальнымъ постановленіямъ исполняются резолюціи, которыми дѣло не разрѣшается въ существѣ, но постановляется: или возвратить просьбу съ надписью, или передать дѣло въ другой департаментъ сената и т. п. Но и эти журнальныя постановленія должны быть просматриваемы и пропускаемы оберъ-прокурорами [4]).

Дѣлопроизводство въ кассаціонныхъ департаментахъ.

§ 164. Согласно общимъ началамъ, принятымъ новыми судебными уставами, центръ тяжести всего дѣлопроизводства лежитъ въ присутствіи, а не въ канцеляріи. Затѣмъ, роль прокурорскаго надзора значительно измѣнилась, какъ мы видѣли выше. Въ этомъ духѣ составленъ и общій наказъ кассаціоннымъ департаментамъ.

1. Вступленіе и первоначальное движеніе дѣлъ. Въ порядкѣ пріема прошеній, жалобъ и всякаго рода бумагъ, присылаемыхъ по почтѣ, наказъ не отступаетъ отъ общихъ правилъ, установленныхъ для сената.

Докладъ дѣлъ возлагается на сенаторовъ, а распредѣленіе дѣлъ для доклада производится первоприсутствующимъ по взаимному соглашенію между сенаторами и по установленной очереди. Поэтому каждое вновь поступившее дѣло, съ подписью первоприсутствующаго, отсылается къ сенатору, которому оно назначено для доклада. Затѣмъ, всѣ бумаги, слѣдующія къ дѣлу, начатому производствомъ, отправляются архиваріусомъ къ докладывающему сенатору. Труды по составленію доклада возлагаются, какъ сказано, на сенаторовъ; но докладывающій сенаторъ можетъ поручить оберъ-секретарю составить справку изъ прежнихъ рѣшеній департамента. По разсмотрѣніи дѣла сенаторомъ, оно отсылается къ оберъ-прокурору для изготовленія заключенія. Самый день доклада назначается первоприсутствующимъ,

---

[1]) Тамъ же, ст. 169 и слѣд., 187 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 178. Записка у экзекуторскихъ дѣлъ необходима потому, что на экзекуторѣ лежитъ обязанность наблюдать за исполненіемъ указовъ сената подчиненными мѣстами.

[3]) Тамъ же, ст. 222 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 162.

у котораго ведется очередной списокъ дѣлъ, назначаемыхъ къ слушанію [1]). Объявленіе о назначеніи дѣла къ слушанію вывѣшивается въ пріемной комнатѣ сената за недѣлю до доклада, а за день до доклада оберъ-прокуроръ или его товарищъ возвращаютъ дѣло къ докладывающему сенатору.

2. На основаніи упомянутаго выше закона 10 іюня 1877 года, въ каждомъ кассаціонномъ департаментѣ образуются: 1) присутствіе департамента, въ коемъ должно быть не менѣе 7 сенаторовъ, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго, и 2) присутствіе отдѣленій департамента, составляющееся не менѣе, какъ изъ 3 сенаторовъ. Предсѣдательствованіе въ отдѣленіяхъ принадлежитъ старшему изъ присутствующихъ сенаторовъ. Число отдѣленій въ департаментѣ и очередь присутствованія въ нихъ устанавливаются самимъ департаментомъ въ распорядительномъ засѣданіи. Независимо отъ присутствующихъ сенаторовъ, въ каждомъ засѣданіи должны находиться: 1) оберъ-прокуроръ или товарищъ его и 2) оберъ-секретарь [2]). Первоприсутствующій имѣетъ слѣдующія права: 1) онъ открываетъ и закрываетъ засѣданія; 2) наблюдаетъ за порядкомъ засѣданія, для чего онъ вооруженъ дисциплинарными правами, и за порядкомъ слушанія и рѣшенія дѣлъ [3]). Въ распоряженіи его состоитъ судебный приставъ [4]). Въ отсутствіе первоприсутствующаго мѣсто его занимаетъ старшій изъ наличныхъ сенаторовъ [5]). Засѣданія департаментовъ, кромѣ засѣданій распорядительныхъ, публичны [6]). Законъ опредѣляетъ случаи, когда дѣло слушается при закрытыхъ дверяхъ [7]).

3. Докладъ и рѣшеніе дѣлъ. При докладѣ и рѣшеніи дѣлъ сенатъ руководствуется общими правилами, установленными для судебныхъ установленій. Докладъ дѣла производится сенаторомъ и заключается въ изложеніи: 1) обстоятельствъ дѣла, относящихся къ предмету жалобы или протеста; 2) обжалованнаго приговора; 3) причинъ къ ходатайству объ отмѣнѣ приговора; 4) законовъ, относящихся къ дѣлу, и 5) примѣрныхъ рѣшеній сената [8]). Кромѣ того, докладывающій прочитываетъ особенно важные документы изъ дѣла [9]). За докладомъ слѣдуетъ заключеніе оберъ-прокурора и объясненіе

---

[1]) Уст. гражд. суд., ст. 323, 802.—Уст. угол. суд., ст. 916.
[2]) Учр. суд. уст., ст. 140[1] и 141.
[3]) Тамъ же, ст. 149.
[4]) Тамъ же, ст. 143.
[5]) Тамъ же, ст. 144.
[6]) Тамъ же, ст. 152 и 153.
[7]) Уст. угол. суд., ст. 89, 620, 1056—Уст. гражд. суд., ст. 68, 325 и 326.
[8]) Уст. угол. суд., ст. 919.
[9]) Тамъ же, ст. 918.

участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, если они находятся въ засѣданіи. Постановленіе это показываетъ, что въ составъ процедуры кассаціонныхъ департаментовъ не входитъ состязаніе сторонъ. Устраненіе состязательнаго начала мотивируется тѣмъ, что оно „будучи наилучшимъ средствомъ для приведенія въ ясность существа дѣла, не можетъ имѣть того же значенія при кассаціонномъ производствѣ, при которомъ всѣ вопросы, подлежащіе разрѣшенію, сводятся, болѣе или менѣе, къ толкованію закона, и для этого достаточно, если кассаціонный департаментъ будетъ имѣть въ виду заключеніе оберъ-прокурора, какъ блюстителя за охраненіемъ силы законовъ". Нужно замѣтить, что этотъ взглядъ нашего законодательства не раздѣляется законодательствами иностранными. Во Франціи, при кассаціонномъ судѣ, имѣются даже особые адвокаты [1]). По окончаніи объясненій, присутствію предлагается проектъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію. Они составляются и предлагаются докладывающимъ сенаторомъ, при чемъ оберъ-прокурору и лицамъ, участвующимъ въ дѣлѣ, предоставлено право обратить вниманіе сената и на другіе вопросы. Постановка вопросовъ, въ окончательной формѣ, принадлежитъ присутствію; они провозглашаются первоприсутствующимъ [2]).

Разрѣшеніе вопросовъ происходитъ въ совѣщательной комнатѣ, гдѣ не могутъ находиться ни лица прокурорскаго надзора, ни участвующія въ дѣлѣ лица [3]). Первоприсутствующій, по каждому вопросу, отбираетъ мнѣніе сенаторовъ, начиная съ младшаго; собственное мнѣніе онъ объявляетъ подъ конецъ. По отобраніи голосовъ по всѣмъ вопросамъ, первоприсутствующій дѣлаетъ на вопросномъ листѣ соотвѣтствующія отмѣтки. Вопросы рѣшаются по большинству голосовъ; при равенствѣ ихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ [4]). Принятое рѣшеніе провозглашается первоприсутствующимъ публично [5]).

4. Резолюціи кассаціонныхъ департаментовъ [6]) присоединяются

---

[1]) Тамъ же, ст. 920 и 921. Присутствіе участвующихъ въ дѣлѣ лицъ въ засѣданіяхъ кассаціонныхъ департаментовъ не необходимо. Они даже не вызываются къ слушанію дѣла. Тамъ же, ст. 917. Буцковскій. „*Очеркъ кассаціоннаго порядка*", стр. 142—143.

[2]) Тамъ же. ст. 923 и 924.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 142.—Уст. угол. суд., ст. 765.—Уст. гражд. суд., ст. 693. Присутствіе лицъ прокурорскаго надзора при совѣщаніи считается поводомъ къ отмѣнѣ рѣшенія. Рѣш. угол. касс. департамента, 1868 года, № 653.

[4]) Уст. угол. суд., ст. 767—770.

[5]) Тамъ же, ст. 926.

[6]) Наказъ, ст. 13 и 25. Резолюціи составляются по общей формѣ, указанной въ ст. 701 уст. гражд. суд. и 788 уст. угол. суд. Журналы составляются по формѣ,

къ общему журналу, составленному оберъ-секретарями. Нѣкоторыя резолюціи, коими не разрѣшаются жалобы или просьбы въ существѣ [1]), исполняются по журнальнымъ постановленіямъ, для чего онѣ и пишутся непосредственно съ соображеніями, по формѣ, установленной для частныхъ опредѣленій [2]). Исполненіе по резолюціямъ, которыми разрѣшены просьбы въ существѣ, производится по особымъ частнымъ опредѣленіямъ. Они изготовляются докладывавшимъ дѣло сенаторомъ и передаются имъ первоприсутствующему. По разсмотрѣніи и утвержденіи ихъ присутствіемъ, они передаются оберъ-секретарю, который и представляетъ ихъ сенаторамъ для подписи [3]).

По дѣламъ, гдѣ кассаціонные департаменты дѣйствуютъ въ качествѣ судебной инстанціи, составляются подробныя рѣшенія. приговоры и особые протоколы засѣданій [4]).

Особыя установленія при сенатѣ.

§ 165. Независимо отъ общихъ учрежденій, входящихъ въ составъ сената, при немъ, для различныхъ цѣлей, имѣются спеціальныя учрежденія. Сюда относятся: 1) хозяйственный комитетъ; 2) смотрительская часть сенатскаго зданія; 3) сенатскій архивъ; 4) метрика и 5) сенатская типографія.

I. Хозяйственный комитетъ, получившій свое устройство въ 1834 году [5]), состоитъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента, изъ двухъ членовъ, назначенныхъ министромъ юстиціи изъ числа товарищей оберъ-прокурора или чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, смотрителя сенатскаго зданія и директора сенатской типографіи. Вѣдѣнію его поручаются: 1) предметы управленія, съ коими сопряжены приходъ и расходъ денегъ, или вообще хозяйственныя распоряженія; 2) пріемъ и храненіе суммъ, кромѣ поступающихъ въ контору сенатской типографіи; 3) бухгалтерія по всѣмъ частямъ.

указанной въ ст. 163 учр. суд. уст. Въ журналѣ означается: 1) годъ, мѣсяцъ, число и часъ начатія засѣданія; 2) имена присутствующихъ членовъ; 3) дѣла доложенныя и рѣшенныя; 4) какія дѣла отложены, по какимъ причинамъ и до какого времени. Форма общаго журнала засѣданій сената помѣщена въ видѣ приложенія къ ст. 13 наказа.

[1]) Сюда относятся резолюціи справочныя, предварительныя и т. п.

[2]) Ср. ст. 712 уст. гражд. суд.

[3]) Наказъ, ст. 16.

[4]) Тамъ же, ст. 15 и 17.—Учр. суд. уст., ст. 164.—Уст. угол. суд., ст. 835—815—Уст. гражд. суд., ст. 337, 346, 406, 479, 503, 511, 512, 525, 537, 556 и 670.

[5]) 2-е П. С. З. № 7413.

Комитетъ подчиняется министру юстиціи, а по отчету въ денежныхъ оборотахъ—государственному контролю [1]).

II. Надзоръ за исправностью сенатскаго зданія и завѣдыванія служителями поручается смотрителю, назначаемому министромъ юстиціи. При немъ состоятъ помощникъ и врачъ [2]).

III. Сенатскій архивъ предназначенъ для храненія оконченныхъ и неподлежащихъ болѣе производству дѣлъ сената. Именно, въ него поступаютъ: Высочайшіе указы, журналы и опредѣленія сената и дѣла. Подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента онъ состоитъ изъ инспектора, завѣдывающаго архивомъ, секретаря и архиваріусовъ [3]).

IV. Метрика есть особый архивъ, учрежденный въ 1803 году [4]) для храненія разныхъ актовъ, имѣвшихся прежде въ метрикахъ литовской и коронной. Метрика учреждена при канцеляріи 3-го департамента сената и состоитъ подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора 3-го департамента, изъ метриканта и его помощниковъ. На обязанность метрики, кромѣ храненія содержащихся въ ней актовъ, возлагается: 1) выдача, по просьбамъ частныхъ лицъ, выписей изъ метрическихъ книгъ и копій съ гербовъ и родословныхъ; 2) засвидѣтельствованіе представляемыхъ въ метрику, для явки, документовъ [5]).

V. Сенатская типографія предназначена для печатанія: 1) всѣхъ узаконеній, издаваемыхъ отъ сената; 2) сенатскихъ вѣдомостей и при нихъ объявленій; 3) объявленій о запрещеніяхъ и разрѣшеніяхъ имуществъ; 4) записокъ по дѣламъ, докладываемымъ въ сенатѣ. Затѣмъ типографіи дозволяется принимать и частныя работы, по добровольнымъ условіямъ. Типографія управляется директоромъ подъ главнымъ вѣдомствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента [6]).

Заключеніе.

§ 166. Изъ обозрѣнія круга дѣлъ, предоставленныхъ въ настоящее время сенату и учрежденій, его составляющихъ, можно придти къ слѣдующимъ заключеніямъ:

---

[1]) Учр. сен., ст. 310 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 320 и слѣд.

[3]) Тамъ же, ст. 334 и слѣд. До 1872 г. существовалъ особый сенатскій архивъ въ Москвѣ. Но въ этомъ году онъ соединенъ съ моск. архивомъ мин. юст.—2-е П. С. З. № 51407.

[4]) П. С. З. № 20790.

[5]) Учр. сен., ст. 303 и слѣд.

[6]) Тамъ же, ст. 324—333.

1. Элементы правительственный и судебный, первоначально не разграниченные въ его учрежденіи, раздѣлялись все больше и больше, и съ учрежденіемъ кассаціонныхъ департаментовъ разграничились окончательно. Сенатъ слагается изъ установленій, имѣющихъ различныя задачи и даже дѣйствующихъ особымъ порядкомъ.

2. Слѣдуетъ ли изъ этого, чтобы законодательству нашему надлежало обратиться къ мысли объ окончательномъ раздѣленіи сената, объ учрежденіи какъ бы двухъ сенатовъ, одного правительствующаго, другого судебнаго, какъ это предлагалось часто? Такую мысль слѣдовало бы назвать несчастною. Различаясь въ своихъ спеціальныхъ цѣляхъ, департаменты сената должны быть связаны въ одно цѣлое учрежденіе, въ отношеніи общихъ цѣлей и общаго своего значенія. Сенатъ долженъ остаться учрежденіемъ, поставленнымъ во главѣ всего подчиненнаго, т.-е. подзаконнаго управленія, мѣстомъ, поддерживающимъ силу закона, наблюдающимъ за дѣйствіями мѣстъ и лицъ подчиненныхъ и охраняющимъ законныя права каждаго. Роль учрежденія, какимъ долженъ былъ явиться сенатъ по мысли Петра Великаго, въ монархіи неограниченной всегда будетъ весьма велика. Не о раздѣленіи, а о лучшемъ сочетаніи сенатовъ правительствующаго и судебнаго слѣдуетъ думать каждому, кто заинтересованъ успѣхами нашего управленія. Это вызывается настоятельными и вполнѣ современными потребностями. Съ раздѣленіемъ сената на правительствующій и судебный увеличится антагонизмъ между вѣдомствами судебнымъ и административнымъ, и въ кругу нашихъ учрежденій не будетъ уже посредствующаго элемента, установленія безпристрастнаго, способнаго содержать увлеченія разныхъ мѣстъ и лицъ. Напротивъ, при надлежащемъ сочетаніи элементовъ сенатскаго учрежденія получится установленіе, способное разрѣшать всѣ спорные вопросы не въ интересахъ того или другого вѣдомства, не въ видахъ той или другой власти, а исключительно въ духѣ закона и для пользы дѣла. Не должно забывать также, что многіе вопросы въ настоящее время предоставлены совмѣстному разрѣшенію перваго и кассаціонныхъ департаментовъ; что, по нѣкоторымъ правамъ своимъ, первый департаментъ имѣетъ ближайшее отношеніе къ интересамъ судебнаго вѣдомства. Задачи и интересы разныхъ департаментовъ, несмотря на ихъ различіе, такъ тѣсно связаны между собою, что дать этимъ департаментамъ особое существованіе нельзя, безъ явнаго ущерба дѣла. Наконецъ, съ расчлененіемъ сената умалится и авторитетъ раздѣлившихся частей,— авторитетъ, который всѣ съ давнихъ поръ привыкли соединять съ именемъ сената. Въ настоящее время департаменты дѣйствуютъ особо, но сила указовъ каждаго изъ нихъ поддерживается автори-

тетомъ цѣлаго учрежденія, и опредѣленія его должны быть исполняемы, какъ и опредѣленія всего сената. При отсутствіи такого единства значеніе отдѣльныхъ департаментовъ потерпитъ ущербъ.

3. Если сенатъ и нуждается въ преобразованіи, то именно въ указанномъ выше духѣ. Особенно учрежденіе перваго департамента нуждается въ реформѣ, приноровленной къ потребностямъ времени. Земское, городовое, крестьянское положенія и судебные уставы возложили на него новыя и важныя обязанности; прежнія права его получили особенное значеніе съ развитіемъ нашей администраціи. Поэтому формы, которыми опредѣляется его дѣятельность, въ настоящее время недостаточны. Онъ долженъ получить возможность рѣшать подлежащіе его разсмотрѣнію вопросы самостоятельно и окончательно. Съ самостоятельностью несогласны права, предоставленныя прокуратурѣ и министерствамъ; онъ не можетъ рѣшать дѣлъ окончательно, пока не измѣнятся правила о переносѣ дѣлъ въ общія собранія и даже въ государственный совѣтъ, по протестамъ прокурорскаго надзора. Для преобразованія этого важнаго установленія нѣтъ нужды изобрѣтать новыя правила и изыскивать новыя начала. Учрежденіе кассаціонныхъ департаментовъ представляетъ для этой цѣли готовый и удовлетворительный образецъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Св. правительствующій синодъ [1]).

§ 167. Въ дѣлахъ управленія духовнаго синодъ облеченъ правами, равными правамъ сената въ области управленія гражданскаго. Установленіе это создано реформою Петра Великаго, который не имѣлъ готоваго образца въ учрежденіяхъ православной церкви. Учрежденіе синода явилось какъ реакція противъ прежняго порядка церковнаго управленія, какъ отрицаніе нѣкоторыхъ прежнихъ началъ. Поэтому при разсмотрѣніи исторіи синода должно уяснить себѣ: 1) что́ именно отвергнуто Петромъ Великимъ, и 2) въ чемъ

---

[1]) Источники и пособія (кромѣ П. С. З.): *Описаніе документовъ и дѣлъ, хранящихся въ архивѣ св. синода*, т. I (1572—1721); *Полное собраніе постановленій по вѣдомству православнаго исповѣданія*, 3 тома; *Бумаги и письма Петра Великаго*, изд. акад. Бычковымъ; *Исторія русской церкви*, преосвящ. Макарія; *Руководство къ русской церковной исторіи* Знаменскаго; *Монастырскій приказъ*, проф. Горчакова; его же: *О земельныхъ владѣніяхъ всероссійскихъ митрополитовъ, патріарховъ и св. синода*; Милютина: *О недвижимыхъ имуществахъ духовныхъ въ Россіи* (Чтенія Моск. общ. исторіи и древн. 1859—1861); Чистовича: *Θеофанъ Прокоповичъ и его время*; Востокова: *Св. синодъ при Петрѣ Великомъ; Журн. М. Н. Пр.* 1875 г., іюль, августъ, декабрь.

заключалась цѣль синодскаго учрежденія. Настоящая глава будетъ заключать въ себѣ: А) Историческій очеркъ синодскаго учрежденія, и Б) Современное устройство синода.

А. Историческій очеркъ синода.

§ 168. Каноны и законы православной церкви, заимствованные Россіею отъ Византіи, представляли чрезвычайно мало основаній для борьбы духовнаго авторитета со свѣтскою властью. Послѣ того, какъ при Константинѣ Великомъ христіанская вѣра признана господствующею, церковь вошла въ близкое соприкосновеніе съ государствомъ, на защиту котораго она опиралась. Взаимныя отношенія церкви и государства опредѣлились къ выгодѣ послѣдняго. Свѣтская власть принимала дѣятельное участіе въ устройствѣ церковнаго управленія, въ опредѣленіи правъ и обязанностей духовной іерархіи. Въ теченіе шести вѣковъ, предшествовавшихъ крещенію Руси, греческая церковь усвоивала себѣ политическое міросозерцаніе императорскаго Рима. Духовенство, явившееся въ Россію вмѣстѣ съ Владиміромъ Святымъ, ничѣмъ не напоминало просвѣтителей, посылаемыхъ римскимъ первосвященникомъ въ разныя страны западной Европы. Оно не имѣло точки опоры внѣ страны; оно не заявляло претензій на господствующее положеніе въ обществѣ; оно не признавало себя обществомъ, стоящимъ внѣ государства, въ качествѣ особаго порядка. Напротивъ, духовенство съ самаго начала явилось поборникомъ монархическихъ идей; московское самодержавіе развивалось и крѣпло подъ его защитой. Политическія идеи великихъ князей и царей заимствовались отъ церкви, внесшей къ намъ преданія византійскаго императорства. Такимъ образомъ, споръ двухъ авторитетовъ — свѣтскаго и духовнаго — за внѣшнее преобладаніе не могъ возникнуть на почвѣ православнаго ученія. Церковь наша постоянно была обществомъ, живущимъ въ государствѣ, въ тѣсномъ союзѣ съ нимъ. Во времена величайшаго своего могущества, церковь пользовалась только значительною автономіею въ дѣлахъ своего управленія и привилегіями въ отношеніи государственномъ.

§ 169. Споръ между церковью и государствомъ могъ возникнуть и возникъ, дѣйствительно, по поводу опредѣленія объема привилегій и границъ автономіи первой. Права церкви опредѣлялись отчасти ея задачами въ новопросвѣщенномъ обществѣ, отчасти религіознымъ и благоговѣйнымъ отношеніемъ свѣтскаго общества къ церкви. Такъ сложились двоякія права и привилегіи церкви—юридическія и экономическія. Съ одной стороны, установилось освобо-

жденіе духовенства и церковныхъ людей отъ свѣтскаго суда; съ другой—церковь обогащается массою земельныхъ имуществъ, поставленныхъ также въ привилегированное положеніе. Уже уставъ Владиміра Святого исчисляетъ массу лицъ, „преданныхъ митрополиту по правиламъ". Сюда относятся какъ лица, принадлежащія къ духовному чину, такъ и взятыя подъ покровительство церкви, въ силу ихъ общественнаго положенія. Затѣмъ, благочестіе князей и „мужей" было обильнымъ источникомъ матеріальнаго богатства церкви; особенно монастырскія земли росли съ поразительною быстротою. Хотя крестьяне, поселенные на церковныхъ земляхъ, и не входили въ число „церковныхъ людей" по уставамъ, но они пользовались различными льготами, въ силу такъ называемыхъ жалованныхъ грамотъ. Жалованныя грамоты, дававшіяся монастырямъ и іерархамъ, освобождали ихъ крестьянъ: 1) отъ финансовыхъ тягостей; 2) отъ подчиненія суду намѣстниковъ и волостей. Конечено, освобождая духовенство и его крестьянъ отъ мѣстнаго суда, князья оставляли за собою судъ въ послѣдней инстанціи. Но независимость церкви, опиравшаяся и на экономическое ея благосостояніе, была весьма велика. На почвѣ этихъ привилегій и возникли всѣ спорные вопросы между церковною и свѣтскою властями.

§ 170. Здѣсь не мѣсто слѣдить за возникновеніемъ и развитіемъ этого спора. Достаточно указать на важнѣйшіе его моменты. Послѣ того, какъ монгольское иго было свергнуто, Иванъ III задумалъ ограничить привилегію церкви въ области экономической. Зашла рѣчь о секуляризаціи церковныхъ имуществъ. Но Великій Князь долженъ былъ отступить предъ энергическимъ отпоромъ духовенства. Со времени Ивана III государство идетъ, однако, къ этой цѣли, хотя довольно медленно. Свѣтское законодательство кладетъ предѣлъ увеличенію церковныхъ владѣній [1]), постепенно прекращаетъ выдачу жалованныхъ, тарханныхъ и т. п. грамотъ [2]), старается подчинить управленіе церковными имуществами своему контролю и т. д. Еще успѣшнѣе идетъ постепенное подчиненіе духовенства свѣтскому суду. По важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ это подчиненіе состоялось довольно рано. Но и по дѣламъ гражданскимъ развилась юрис-

---

[1]) Исторія этихъ ограниченій начинается еще съ Василія Ивановича. При Иванѣ Грозномъ архіепископамъ, епископамъ и монастырямъ прямо запрещено пріобрѣтать имущества безъ разрѣшенія государя. Стоглавый соборъ (1551 г.) подробно формулировалъ это ограниченіе, оно было подтверждено и развито постановленіемъ соборовъ 1557, 1572 и 1581 гг. Уложеніе царя Ал. Мих. повторило эти правила и прибавило къ нимъ новыя.

[2]) См. Акт. арх. эксп., т. III, №№ 70, 79, 80 и друг.

дикція приказа большого дворца, который пріобрѣлъ вліяніе и на завѣдываніе церковными имуществами. Именно, въ немъ сосредоточивались дѣла о платѣ съ оброчныхъ статей, по сбору денегъ, хлѣба и даточныхъ людей для военной службы, надзоръ за финансовымъ состояніемъ монастырей и судебно-гражданскія дѣла [1]).

Въ самомъ управленіи церковью государи издавна принимали участіе. Духовенство не только не чуждалось, но искало его. Иначе и быть не могло при стародавнемъ союзѣ духовенства съ свѣтскою властью. Митрополиты издавна принимали участіе въ политическихъ дѣлахъ; съ своей стороны, великіе князья и цари играли дѣятельную роль въ церковномъ управленіи. При Иванѣ Грозномъ московскіе святители пережили даже рядъ униженій отъ царя и его опричниковъ. Но если вопросъ подвигался къ своему разрѣшенію путемъ частныхъ мѣръ, то онъ далекъ былъ отъ окончательнаго разрѣшенія. Обстоятельства не позволяли даже поставить его опредѣленно и, такъ сказать, принципіально.

§ 171. За столѣтіе передъ тѣмъ, какъ Петръ Великій началъ свою преобразовательную дѣятельность, устройство нашей церкви получило бо́льшій блескъ. Именно, въ 1586 году царь Ѳедоръ Ивановичъ говорилъ совѣту бояръ и духовенства: „восточные патріархи только имя святителей носятъ, власти же едва-ли не всякой лишены; наша же страна благодатію Божіей все больше расширяется, и потому я хочу устроить въ Москвѣ превысочайшій престолъ патріаршеской". Черезъ три года послѣ того, 26 января 1589 года, былъ поставленъ первый патріархъ русской церкви, Іовъ. Учрежденіе патріаршества, конечно, не имѣло своею ближайшею цѣлью усилить значеніе церковной власти въ Россіи. Русскіе митрополиты издавна сдѣлались фактически независимыми отъ константинопольскаго патріарха. Независимость эта укрѣплялась все больше, и слова Ѳедора Ивановича ясно показываютъ, что учрежденіе патріаршества имѣло цѣлью узаконить фактическое положеніе вещей. Россія сдѣлалась независимымъ патріархатомъ, получила свой „превысочайшій престолъ патріаршеской". Престолъ этотъ, въ государственномъ отношеніи, не получилъ бо́льшихъ правъ, чѣмъ бывшая каѳедра митрополита. Но большій церковный блескъ патріарха, большее уваженіе, которымъ онъ былъ окруженъ, яснѣе выдвинули вопросъ, издавна назрѣвшій, — вопросъ о двоевластіи, о взаимномъ отно-

---

[1]) См. Горчакова, *Монастырскій приказъ*, стр. 41 и слѣд. Должно замѣтить, что духовенство искало суда вел. князя, такъ какъ судъ святительскій оно считало для себя крайне обременительнымъ. Ср. тамъ же, стр. 37 и слѣд.

шеніи двухъ силъ, дѣйствовавшихъ совмѣстно на поприщѣ какъ церковномъ, такъ и политическомъ.

Событія смутнаго времени отодвинули этотъ вопросъ на задній планъ. Патріотизмъ Гермогена показалъ, что въ патріаршествѣ были живы преданія русскихъ митрополитовъ. Но съ началомъ „земскаго строенія" всѣ внутренніе вопросы выступили наружу. Первая половина царствованія Михаила Ѳедоровича (1613—1634) видѣла небывалое развитіе государственнаго значенія патріарховъ. Значеніе это было пріобрѣтено патріархомъ Филаретомъ, отцомъ Государя (1619—1634). Его обширному уму и сильной волѣ было много дѣла въ области государственной, послѣ событій смутнаго времени. Онъ поддерживалъ своего сына въ дѣлѣ правленія и укрѣпилъ его власть. Неудивительно, что патріархъ занялъ мѣсто подлѣ Государя. Вмѣстѣ съ нимъ онъ раздѣлялъ царскія почести, вмѣстѣ съ нимъ назывался „Великимъ Государемъ", и указы писались отъ имени обоихъ. Сила новаго патріарха отразилась и на блескѣ патріаршаго управленія. Его окружалъ блестящій и многолюдный дворъ, подобный двору царскому. Управленіе церковное распредѣлялось между приказами патріаршими. Таковы были: 1) патріаршій разрядъ или патріаршій духовный приказъ, гдѣ сосредоточивались дѣла по опредѣленію къ должностямъ лицъ духовнаго званія, разсмотрѣніе жалобъ на нихъ, судъ по преступленіямъ противъ вѣры и разсмотрѣніе гражданскихъ исковъ [1]); 2) приказъ церковныхъ дѣлъ, учрежденный для надзора за церковнымъ благочиніемъ [2]); 3) казенный приказъ, завѣдывавшій различными сборами съ вотчинъ, церквей и монастырей; 4) патріаршій дворъ, управлявшій недвижимыми имуществами патріарха [3]). Затѣмъ, въ 1625 году, Филаретъ испросилъ для патріаршей области новую жалованную грамоту, которою подтверждались привилегіи, данныя патріархамъ и митрополитамъ въ прежнее время, и увеличивались новыми.

§ 172. Въ патріаршество Филарета привилегіи церкви достигли высшаго своего развитія. При преемникахъ его [4]) значеніе церкви не могло удержаться на прежней высотѣ, благодаря тому, что они не могли наслѣдовать личнаго его положенія. Правда, совѣты ихъ

[1]) По Др. Р. Вивліоѳикѣ (т. XX, см. о приказахъ) патріаршій разрядъ упоминается въ 1626 г. Но онъ существовалъ и раньше.

[2]) Приказъ этотъ получилъ свое названіе при патріархѣ Іоакимѣ (1674—1690). Первоначально онъ назывался „тіунскою избою".

[3]) Здѣсь же сосредоточивались и судныя дѣла о патріаршихъ людяхъ. Жалобы на рѣшенія его приносились Государю. Улож. гл. XII.

[4]) Іоасафъ (1634—1640) и Іосифъ (1641—1652.)

испрашивались по важнѣйшимъ дѣламъ; духовные чины призывались на совѣтъ въ думу и на земскіе соборы. Но въ этомъ должно видѣть знаки уваженія скорѣе, чѣмъ признаки настоящаго вліянія. Между тѣмъ потребности возрождавшагося государства и общества не могли уживаться съ привилегіями духовенства. Финансовыя потребности государства вынуждали его точнѣе опредѣлить участіе духовенства въ несеніи государственныхъ тягостей. Страшная запутанность въ гражданской подсудности духовенства вредно отражалась на интересахъ частныхъ лицъ [1]). Наконецъ, число церковныхъ имуществъ росло, несмотря на всѣ запреты правительства. „Ростъ“ этотъ совершался всякими путями, не всегда законными. Захватывались земли, принадлежавшія городамъ. Черезъ это тяглые люди теряли часть своего имущества и средства отбывать лежащія на нихъ тягости. Помѣстные и вотчинные крестьяне сманивались на монастырскія земли, и служилые люди жаловались, что имъ государевой службы служить не съ чего [2]). Напрасно сыскной приказъ, учрежденный при Михаилѣ Ѳедоровичѣ, употреблялъ всѣ усилія для возвращенія бѣглыхъ. Все царствованіе Михаила наполнено частными мѣрами къ исправленію этихъ недостатковъ.

Но рѣшительный поворотъ дѣла въ иную сторону совершенъ уложеніемъ Алексѣя Михайловича. Въ составителяхъ его интересы государства и свѣтскаго общества нашли себѣ полное выраженіе. Во-первыхъ, уложеніе установило рядъ мѣръ къ возвращенію тяглыхъ земель, неправильно взятыхъ монастырями и духовными властями [3]). Затѣмъ оно подтвердило прежніе указы о неувеличеніи церковныхъ имуществъ. Наконецъ, уложеніе учредило

---

[1]) Г. Знаменскій весьма живо описываетъ эти безпорядки: „вообще говоря, по епархіямъ было чрезвычайное разнообразіе въ судебномъ вѣдомствѣ. Общимъ правиломъ было только то, чтобы всѣ подчинялись суду своего архіерея по духовнымъ дѣламъ. По гражданскимъ дѣламъ одни церкви и монастыри въ епархіяхъ тянули къ патріарху или къ приказу большого дворца, и притомъ или по всѣмъ дѣламъ, или только по нѣкоторымъ; другіе судились своими настоятелями, а настоятели судились въ приказѣ б. дворца или у патріарха; третьи тянули къ суду чужихъ епархіальныхъ архіереевъ по праву патроната; четвертые были приписаны къ привилегированнымъ монастырямъ, иногда тоже находящимся въ чужихъ епархіяхъ; пятые подчинялись мѣстнымъ гражданскимъ властямъ и т. д.... Отправленіе правосудія чрезвычайно затруднялось такимъ разнообразіемъ привилегій, особенно для постороннихъ лицъ въ тяжбахъ съ церковными людьми. Со всѣхъ сторонъ шли жалобы на трудность судиться съ церковными учрежденіями и лицами, а эти учрежденія и лица, съ своей стороны, жаловались на нарушенія ихъ привилегій“. Назв. соч., стр. 242.

[2]) Тамъ же, стр. 243.

[3]) Улож., гл. XIX.

особое учрежденіе для гражданскаго суда по искамъ на духовенство. Учрежденіе это получило названіе **монастырскаго приказа** [1]).

Монастырскому приказу велѣно было давать „судъ во всѣхъ истцовыхъ искѣхъ на митрополитовъ, архіепископовъ, епископовъ, ихъ приказныхъ и дворовыхъ людей, дѣтей боярскихъ, на монастыри, на архимандритовъ, игуменовъ, строителей, келарей, казначеевъ, на рядовую братью, монастырскихъ слугъ и крестьянъ и на поповъ и церковный причтъ“ [2]). Такимъ образомъ, хотя монастырскій приказъ и считался преемникомъ приказа большого дворца, но права его значительно расширились. Далѣе, подобно самому приказу большого дворца, онъ вѣдалъ не одни **судныя дѣла**, хотя уложеніе и создало его установленіемъ судебнымъ. На практикѣ онъ явился установленіемъ финансовымъ и административнымъ; именно, ему подлежали распоряженія о сборахъ съ церковныхъ вотчинъ, о составленіи описей церковныхъ имуществъ и полицейскія распоряженія по церковному вѣдомству [3]).

При обширной и далеко не опредѣленной компетенціи приказа, при нѣкоторой рѣзкости его дѣйствій, столкновенія его съ интересами духовенства сдѣлались неизбѣжными. Раздались жалобы, что приказъ, не довольствуясь дѣлами гражданскими, вступаетъ въ судъ по дѣламъ церковнымъ, вмѣшивается въ самое управленіе церковью, отмѣняетъ распоряженія духовныхъ властей и т. д. Скоро эти жалобы нашли себѣ могущественный органъ въ лицѣ патріарха **Никона** (1605—1681 г., патріархомъ былъ съ 1652—1666 г.).

§ 173. Никонъ принадлежитъ къ числу замѣчательнѣйшихъ дѣятелей не только своей эпохи, но вообще русской исторіи. По силѣ характера въ числѣ его современниковъ ему не было равнаго. Но не одна сила воли отличала святителя. Въ немъ живо было сознаніе того дѣла, за которое онъ стоялъ. Въ средѣ тогдашняго духовенства, значительно утратившаго преданія старой русской церкви, трудно было найти человѣка, подобнаго Никону. Крестьянскій сынъ, бывшій поселянинъ **Никита**—Никонъ внесъ въ церковное движеніе иной духъ [4]). Въ жару полемики онъ высказывалъ такія положенія, которыя не ладили съ общими преданіями православной церкви. Казалось, что его устами заговорилъ Иннокентій III. Въ разгаръ своей

---

[1]) Въ уложеніи сказано, что онъ учрежденъ по челобитью всякихъ чиновъ людей. При запутанности гражданской подсудности духовенства такое челобитье неудивительно.

[2]) Улож., гл. XIII, ст. 1.

[3]) Горчаковъ. *Монастырскій приказъ*, стр. 66 и слѣд.

[4]) Замѣчательно, что власть патріаршая достигла особенной высоты при святителяхъ не-духовнаго происхожденія.

распри съ Алексѣемъ Михайловичемъ, онъ писалъ, между прочимъ: „не отъ царей начало священства пріемлется, но отъ священства на царство помазуются. Не давалъ намъ царь правъ, но похитилъ наши права: церковью обладаетъ, святыми вещами богатится; весь священническій чинъ ему работаетъ, оброки даетъ, воюетъ; завладѣлъ онъ церковнымъ судомъ и пошлинами. Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ—солнцу и лунѣ, и чрезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую: архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами, царская—въ вещахъ міра сего“.

Но эта теорія двухъ свѣтилъ (или двухъ мечей), въ свое время развитая въ папскихъ посланіяхъ и буллахъ, конечно, не имѣла почвы въ церкви православной. Въ дѣлѣ Никона она и не имѣла существеннаго значенія. Подчиненіе государства церкви, практическое примѣненіе метафоры „двухъ свѣтилъ“ было бы неслыханною новостью. Въ дѣйствительности Никонъ стоялъ на иной почвѣ. Въ немъ воплотились преданія русской церкви. съ ея привилегіями, которымъ грозила опасность, съ ея союзническимъ отношеніемъ къ свѣтской власти, съ воспоминаніями о томъ времени, когда благословеніе митрополитовъ основывало силу московскаго княжества, а слово ихъ рѣшало распри между князьями. Никонъ думалъ остановить развитіе новыхъ требованій, вызванныхъ иными условіями. Весьма естественно, что онъ выступилъ противъ того, въ чемъ онъ видѣлъ нарушеніе церковной пошлины—противъ нѣкоторыхъ постановленій уложенія и дѣятельности монастырскаго приказа.

Еще до патріаршества Никонъ доказывалъ Алексѣю Михайловичу, что уложеніе и созданный имъ монастырскій приказъ противны канонамъ. Въ качествѣ новгородскаго митрополита онъ выпросилъ у царя несудимую грамоту для своей епархіи. Сдѣлавшись патріархомъ, онъ рѣшительно выступилъ противъ новыхъ учрежденій, доказывая, что уложеніе написано „по страсти, ради многонароднаго смущенія“, и что составители уложенія были люди безбожные и презиравшіе каноны [1]). Главнымъ пунктомъ обвиненія остались учрежденіе и права монастырскаго приказа. „Никогда, никогда Никонъ не глаголетъ, ни хочетъ, да что будетъ! Но глаголетъ Никонъ: божественные законы не повелѣваютъ мірскимъ лю-

[1]) Вотъ его подлинныя слова: „А указалъ государь царь то все собрать и въ докладъ написать князю Н. И. Одоевскому съ товарищи, а онъ князь Никита человѣкъ прегордый, страху Божія въ сердцѣ не имѣетъ и божественнаго писанія и правилъ св. апостоловъ и св. отецъ ниже чтетъ, ниже разумѣетъ, и жити въ нихъ не хощетъ и живущихъ въ нихъ ненавидитъ, яко враговъ сущихъ, самъ бывъ врагъ всякой истинѣ, а товарищи его люди простые и божественнаго писанія несвѣдущіе. А дьяки вѣдомые враги Божіи и дневные разбойники, безъ всякія боязни въ день людей божіихъ губятъ“ и т. д.

дямъ возложенными Господеви обладати, движимыми и недвижимыми вещами, ниже судити“.

Извѣстенъ исходъ борьбы, предпринятой Никономъ. Первоначально онъ, опираясь на неограниченную дружбу царя, возвелъ власть патріарха на ту степень, на какой она находилась при Филаретѣ. Онъ сталъ титуловаться „Великимъ Государемъ“ и это было тѣмъ болѣе важно, что Никонъ назывался „Великимъ Государемъ“ не въ качествѣ отца государева, какъ Филаретъ, а въ качествѣ патріарха. Патріаршій дворъ получилъ новый блескъ, и мірскіе люди дрожали передъ грознымъ святителемъ. Но постепенно добрыя отношенія между двумя „Великими Государями“ разстроились. Въ 1658 году они сдѣлались такъ дурны, что Никонъ добровольно оставилъ патріаршество и удалился въ Воскресенскій монастырь. Съ этого времени начинается, къ великому соблазну церкви и къ всенародному смущенію, жаркая борьба между святителемъ и царемъ. Она кончилась осужденіемъ Никона на соборѣ 1666—1667 гг. и заточеніемъ его.

Замѣчательно, однако, что соборъ, осудившій Никона, не осудилъ его дѣлъ. Онъ сдѣлалъ только нѣкоторыя ограниченія въ пользу свѣтской власти. Но коренное требованіе Никона, чтобы духовенство было свободно отъ свѣтскаго суда, было уважено. Соборъ 1667 г. постановилъ, между прочимъ: „да не вовлачатъ отнынѣ священниковъ и монаховъ въ мірскія судилища, ниже да судятъ мірскіе люди освященнаго монашескаго чина и всякаго церковнаго причта, яко же запрещаютъ правила св. апостолъ и св. отецъ“. Эти правила подтверждены и на соборѣ 1675 г.

За монастырскимъ приказомъ остались только права по финансовому завѣдыванію церковными имуществами. Съ этими правами онъ просуществовалъ до 1677 г., когда велѣно его закрыть [1]). До Петра Великаго миръ между церковью и государствомъ не былъ нарушенъ никакими крупными столкновеніями. Они выступили въ союзѣ противъ раскола и порожденныхъ имъ церковныхъ смутъ. Но, несмотря на всѣ постановленія собора 1667 г., свѣтское законодательство сдѣлало мало уступокъ требованіямъ духовенства. Даже формальныя запрещенія привлекать духовныхъ къ мірскому суду нарушались на практикѣ. Правила, установленныя уложеніемъ о церковныхъ имуществахъ, остались въ силѣ. Пользованіе этими иму-

[1]) П. С. З. № 711: „Монастырскаго приказа всякія дѣла съ сего числа впредь вѣдать въ приказѣ б. дворца боярину и дворецкому и оружейничему Богдану Матвѣевичу съ товарищи; а что въ томъ приказѣ всякія денежныя доимки, и тое денежную доимку вѣдать, и доимочныя деньги выбирать въ приказѣ новыя чети думному дьяку Ивану Горохову, а впредь монастырскому приказу не быть“.

ществами было не только подчинено надзору свѣтской власти, но послѣдняя указывала и предписывала способы употребленія. Такъ, еще до Петра Великаго явилась и осуществилась мысль, возлагать на монастыри обязанность прокармливать раненыхъ и престарѣлыхъ служилыхъ людей, устраивать богадѣльни и т. д. Затѣмъ духовныя имущества были обложены разными сборами въ пользу государства. Если свѣтская власть предписывала церкви употреблять часть своихъ доходовъ на извѣстные предметы, если она сама пользовалась различными сборами въ свою пользу, то весьма естественно, что свѣтскій надзоръ за управленіемъ церковными имуществами постоянно усиливался. Реформа Петра Великаго только довершила начатое при отцѣ и братѣ.

§ 174. Реформа, задуманная Петромъ Великимъ, должна была придти въ столкновеніе съ церковью во многихъ отношеніяхъ. Во-первыхъ, реформа, касавшаяся не только правительственнаго строя, арміи, флота и т. д., но и нравовъ народныхъ, условій его просвѣщенія, не могла обойтись безъ помощи церкви. Реформаторъ, какъ справедливо замѣчаетъ г. Знаменскій, не могъ довольствоваться пассивнымъ отношеніемъ церкви къ задуманнымъ преобразованіямъ; онъ потребовалъ отъ нея дѣятельнаго участія въ его дѣлахъ. Между тѣмъ церковь во многихъ отношеніяхъ оказалась хранительницею старины. При многихъ политическихъ розыскахъ раскрывалась связь между общественнымъ недовольствомъ реформою и стремленіями церкви. Въ лучшемъ случаѣ духовенство относилось къ преобразованіямъ равнодушно, пассивно. Петръ нашелъ себѣ горячихъ сподвижниковъ въ числѣ іерарховъ малороссійскаго происхожденія, каковы: Стефанъ Яворскій, св. Дмитрій Ростовскій и особенно Ѳеофанъ Прокоповичъ. Но одною перемѣною въ личномъ составѣ трудно было дойти до цѣли, предположенной преобразователемъ. Ему казалось необходимымъ существенно измѣнить самыя отношенія церкви къ государству.

Весьма естественно, что онъ взглянулъ на эти отношенія съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ. Старое начало двоевластія, существованія двухъ „чиновъ“, свѣтскаго и духовнаго, казалось ему помѣхой для государства, интересы котораго онъ отстаивалъ съ безпощадною энергіею. Всѣ вопросы, оставленные ему предшественниками, были разрѣшены однимъ ударомъ. Именно, церковное управленіе сдѣлалось частью государственныхъ учрежденій. Приступая къ такой перемѣнѣ, Петръ Великій, конечно, руководствовался примѣромъ протестантскихъ государствъ, особенно образцомъ шведской духовной коллегіи.

Секуляризація церковнаго управленія дала новый толчекъ къ секуляризаціи церковныхъ имуществъ. Если предшественники Петра обложили эти имущества разными сборами въ пользу государства, то преобразователь, нуждавшійся въ матеріальныхъ средствахъ для реформы и для внѣшнихъ войнъ, долженъ былъ воспользоваться богатствомъ церкви для своихъ цѣлей и отдать ихъ въ управленіе особому государственному установленію.

Эти соображенія оправдываются и исторіею учрежденія синода.

§ 175. Мотивы церковной реформы открываются намъ изъ двухъ источниковъ: во-первыхъ, изъ духовнаго регламента; во-вторыхъ, изъ письма къ Петру Великому отъ извѣстнаго его „прибыльщика“ Курбатова. Курбатовъ явился адвокатомъ финансовыхъ интересовъ правительства, авторъ духовнаго регламента—адвокатомъ верховныхъ правъ самодержавія. Мысли, выраженныя въ духовномъ регламентѣ, назрѣвали постепенно и могли быть выражены не сразу. Совершенная отмѣна патріаршества и принципіальное измѣненіе церковныхъ отношеній требовали времени. Но финансовая нужда государства нашла въ лицѣ Курбатова немедленнаго заступника.

Патріархъ Адріанъ скончался 15 октября 1700 года. Вскорѣ послѣ его смерти Курбатовъ писалъ къ Петру Великому, между прочимъ, слѣдующее: „избраніемъ патріарха мню повременить. Опредѣленіе въ священный чинъ можно поручить хорошему архіерею съ пятью учеными монахами. Для надзора же за всѣмъ и для сбора домовой казны надобно непремѣнно назначить человѣка надежнаго: тамъ большіе безпорядки. Необходимо распорядиться монастырскими и церковными имѣніями—учредить особливый расправный приказъ для сбора и храненія казны, которая теперь погибаетъ по прихоти владѣльцевъ“... Въ этомъ же письмѣ Курбатовъ докладывалъ, что „для смотрѣнія за казной и для сбора ея очень хорошъ Н. А. Мусинъ-Пушкинъ и стольникъ Протасьевъ“.

Такимъ образомъ, помышленія Курбатова тяготѣютъ къ „сбору казны“. Для этой цѣли ему казалось необходимымъ немедленно учредить особое установленіе. Собственно духовное управленіе занимало его мало. Онъ твердо стоялъ только на томъ, что избраніемъ патріарха должно повременить, предоставивъ „опредѣленіе“ въ священный чинъ „хорошему“ архіерею съ пятью учеными монахами.

Такимъ „хорошимъ“ архіереемъ оказался Стефанъ Яворскій. 16 декабря 1700 года онъ былъ назначенъ „блюстителемъ“ патріаршаго престола. Важнѣйшіе вопросы разрѣшались имъ съ „освященнымъ соборомъ“. Учрежденіе „блюстителя“ патріаршаго престола

разрѣшало уже фактически вопросъ о судьбѣ патріаршества. Самъ блюститель и освященный соборъ дѣйствовали подъ надзоромъ свѣтской власти, были учрежденіемъ государственнымъ. Правда, самъ Стефанъ Яворскій считалъ свое положеніе временнымъ и видѣлъ въ себѣ вѣроятнаго кандидата на патріаршій престолъ. Но послѣ двадцати лѣтъ фактическаго отсутствія патріарха фактъ готовъ былъ обратиться въ право, и Ѳеофанъ Прокоповичъ формулировалъ его въ духовномъ регламентѣ.

Вмѣстѣ съ учрежденіемъ блюстителя явился и „особливый приказъ" для завѣдыванія церковными имуществами. Приказъ получилъ названіе монастырскаго; но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы онъ былъ прямымъ наслѣдникомъ прежняго монастырскаго приказа. Послѣдній былъ, главнымъ образомъ, судебнымъ установленіемъ: администрацію церковныхъ имуществъ онъ вѣдалъ постольку, поскольку она касалась государственныхъ сборовъ. Напротивъ, новый монастырскій приказъ, главнымъ образомъ, вѣдалъ церковныя имущества въ хозяйственномъ и финансовомъ отношеніи. Онъ собиралъ доходы и распоряжался ими. На содержаніе монастырей и духовенства шла только часть этихъ доходовъ, опредѣленная штатами. Прочія суммы шли на разнообразныя потребности обновленнаго государства [1]). Въ такой силѣ приказъ просуществовалъ до 1720 года, когда онъ временно былъ закрытъ.

§ 176. Мысль объ учрежденіи духовной коллегіи оффиціально выражена Петромъ Великимъ въ 1718 году. Именно, въ отвѣтъ на разные вопросы, представленные ему Стефаномъ Яворскимъ, Петръ написалъ, между прочимъ: „для лучшаго впредь управленія, мнится быть удобно духовной коллегіи, дабы удобнѣе такія великія дѣла исправлять было возможно". Но изъ регламента духовной коллегіи видно, что мысль эта зрѣла давно и была взвѣшена во всѣхъ отношеніяхъ. Регламентъ, составленіе котораго было поручено Ѳеофану Прокоповичу, былъ готовъ въ началѣ 1720 года; 23 февраля 1720 г. проектъ, разсмотрѣнный и исправленный Петромъ, былъ предложенъ сенату и архіереямъ, съ тѣмь, чтобы они представили свои замѣчанія. Вѣроятно, этихъ замѣчаній было немного, такъ какъ въ тотъ же день проектъ былъ подписанъ. Въ 1721 году, 14 февраля, послѣдовало открытіе коллегіи.

Ни одно изъ учрежденій Петра не было снабжено такимъ количествомъ мотивовъ; они были настоятельно нужны, такъ какъ радикальная перемѣна въ церковномъ управленіи требовала значи-

---

[1]) П. С. З. № 1818.—Горчаковъ, *Монастырскій приказъ*, стр. 121—246.

тельныхъ объясненій съ тогдашнимъ обществомъ, привыкшимъ къ иной формѣ духовной власти. Мотивы эти могутъ быть раздѣлены на двѣ группы. Одни изъ нихъ касаются преимуществъ коллегіальной формы передъ единоличною вообще. Несмотря на свою важность, они не имѣютъ прямого отношенія къ вопросу объ управленіи духовномъ; объясняя, почему преобразователь замѣнялъ коллегіями приказы, они мало объясняютъ, почему Петръ рѣшился отмѣнить патріаршество. Другіе мотивы прямо направлены къ этой цѣли; въ нихъ выражается взглядъ Петра на отношеніе церкви къ государству.

Въ введеніи къ регламенту имѣется слѣдующее опредѣленіе духовной коллегіи: „Коллегіумъ правительское не что ино есть, токмо правительское собраніе, когда дѣла нѣкія собственныя не единому лицу, но многимъ къ тому угоднымъ, и отъ Высочашей власти учрежденнымъ подлежатъ ко управленію“. Итакъ, по взгляду регламента духовная коллегія должна быть государственнымъ установленіемъ, зависящимъ отъ свѣтской власти. Эту мысль предстояло доказать и оправдать преобразователю. Къ такой цѣли направлены пп. 7 и друг. 1-й части регламента. „Велико и сіе“, говорится въ п. 7, „что отъ соборнаго правленія не опасатися отечеству мятежей и смущенія, яковые происходятъ отъ единаго собственнаго правителя духовнаго... Простой народъ не вѣдаетъ како разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но великою высочайшаго пастыря честію и славою удивляемый, помышляетъ, что таковый правитель есть то вторый Государь, самодержцу равносильный, или и больше его, и что духовный чинъ есть другое и лучшее государство, и се самъ собою народъ тако умствовати обыклъ. Что же егда еще и плевелныя властолюбивыхъ духовныхъ разговоры приложатся, и сухому хврастію огнь подложатъ?“

Такимъ образомъ, на опасность двоевластія и вытекающую отсюда опасность раздора между свѣтскою и духовною властью— вотъ на что указываетъ регламентъ и подробно развиваетъ эту тему. Говорится о томъ, что въ случаѣ раздора: „вси духовному паче, нежели мірскому правителю слѣпо поборствуютъ и, бунтуя, мнятъ, что по самомъ Богѣ поборствуютъ“; указывается и на примѣръ раздоровъ папъ съ императорами. „Да не воспомянутся“, сказано въ заключеніе, „подобные и у насъ бывшіе замахи“. Указанныя выше мнѣнія патріарха Никона объясняютъ, что разумѣлъ духовный регламентъ подъ этими замахами.

§ 177. Государственный характеръ духовной коллегіи выразился въ ея организаціи и кругѣ вѣдомства.

Духовная коллегія, получившая вскорѣ названіе святѣйшаго правительствующаго синода, должна была, подобно другимъ коллегіямъ, состоять изъ президента, вице-президентовъ, совѣтниковъ и ассессоровъ. Число членовъ присутствія не было строго опредѣлено. Во введеніи къ регламенту высказано предположеніе составить синодъ изъ 11 лицъ: одного президента, двухъ вице-президентовъ, четырехъ совѣтниковъ и четырехъ ассессоровъ. Но въ третьей части регламента говорится, что „число особъ правительствующихъ довольное есть 12". На самомъ дѣлѣ, въ 1721 году находимъ въ синодѣ 11 лицъ, изъ коихъ одинъ ассессоръ исправлялъ обязанности оберъ-секретаря [1]).

Члены синода, какъ и сената, назначались государемъ. При вступленіи въ должность они обязаны были приносить особую присягу, гдѣ, кромѣ общаго всѣмъ служащимъ обѣщанія сохранить вѣрность Монарху и исполнять свои обязанности, заключалось (и заключается) еще слѣдующее заявленіе: „исповѣдаю же съ клятвою крайняго судію духовныя сея коллегіи быти самого всероссійскаго Монарха, Государя нашего". Члены синода могли быть и были избраны изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства. Такъ, президентомъ синода былъ Стефанъ Яворскій [2]), вице-президентами—архіепископы Ѳеодосій новгородскій [3]) и Ѳеофанъ псковскій [4]), совѣтниками—четыре архимандрита [5]), ассессорами – три протопопа и одинъ іеромонахъ [6]). Регламентъ, предоставляя государю полную свободу назначенія, узаконялъ только, чтобы въ числѣ членовъ были непремѣнно три архіерея; остальные могли принадлежать къ священству черному и бѣлому, съ тѣмъ только, чтобы никто изъ нихъ не принадлежалъ къ епархіи, подчиненной архіерею, засѣдающему въ синодѣ, потому что „изъ двухъ сихъ персонъ составится одна персона".

Со введеніемъ церковной администраціи въ кругъ государственныхъ установленій естественно было подчинить ее правиламъ надзора, распространеннаго уже на прочія коллегіи. Система прокуратуры, возникшая съ учрежденіемъ, въ 1722 году, генералъ-прокурора, была примѣнена и къ синоду. Именно, въ 1722 году, Петръ Великій указалъ „въ синодъ выбрать изъ офицеровъ человѣка добраго, кто

---

1) Іеромонахъ Варлаамъ Овсянниковъ.

2) Послѣ смерти Стефана Яворскаго (1722 г.) въ синодъ не было уже назначаемо президента.

3) Ѳеодосій Яновскій, пострадавшій при Екатеринѣ I (чернецъ Ѳедосъ).

4) Ѳеофанъ Прокоповичъ.

5) Петръ, архим. симоновскій, Гавріилъ, архим. ипатскій, Леонидъ, архим. петровскій, Іероѳей, архим. донской.

6) Кондоиди, Іоаннъ, прот. троицкій, Петръ, прот. петропавловскій, іеромонахъ Варлаамъ Овсянниковъ.

бы имѣлъ смѣлость и могъ управленіе синодскаго дѣла знать и быть ему оберъ-прокуроромъ". Вскорѣ послѣ того въ синодъ былъ назначенъ оберъ-прокуроръ, и ему дана инструкція, сходная съ инструкціею генералъ-прокурора [1]). Подъ главнымъ начальствомъ его дѣйствовали прокуроры духовныхъ приказовъ и цѣлое фискальное управленіе, учрежденное собственно для надзора синодскаго за всѣмъ подчиненнымъ ему управленіемъ. Это фискальное управленіе получило названіе инквизиторскаго. Во главѣ его находился прото-инквизиторъ (оберъ-фискалъ), какъ начальникъ провинціалъ-инквизиторовъ. Это инквизиторское управленіе имѣло одинаковую судьбу со свѣтскимъ фискальствомъ—оно исчезло, не оставивъ по себѣ доброй памяти.

Канцелярія синода была устроена по образцу сенатской [2]).

§ 178. Компетенція синода могла быть опредѣлена довольно точно. Со введеніемъ духовной администраціи въ кругъ управленія государственнаго значеніе многихъ пререканій между духовнымъ и свѣтскимъ вѣдомствомъ умалялось. Если прежде рѣчь шла о томъ, чтобы по возможности ограничить права духовной администраціи, какъ чего-то стоящаго внѣ государства, то теперь можно было безопасно соединить въ рукахъ синода всю власть духовнаго управленія.

По смыслу регламента, синодъ замѣнялъ патріарха; въ такомъ смыслѣ онъ былъ признанъ прочими вселенскими партіархами. Регламентъ пошелъ даже дальше: онъ призналъ за синодомъ силу и власть патріаршескую или едва ли не бо̀льшую, „понеже соборъ". Всѣмъ подданнымъ „всякаго чина, духовнымъ и мірскимъ" велѣно было: „имѣти сіе за важное и сильное правительство, и у него крайнія дѣлъ духовнымъ управы, рѣшенія и вершенія просить, и судомъ его опредѣленнымъ довольствоватися, и указовъ его слушать во всемъ".

Дѣла, подвѣдомственныя синоду, регламентъ раздѣляетъ на два разряда: 1) „родъ дѣлъ обще всея церкви, какъ духовному, такъ мірскому чину, и всѣмъ великимъ и малымъ чиновнымъ степенямъ, также и рядовымъ особамъ нужныхъ". Сюда отнесены дѣла, касающіяся истолкованія догматовъ вѣры, наблюденіе за чистотою обрядовъ и т. п. [3]); 2) дѣла второго рода названы дѣлами, собственнымъ чиномъ потребныхъ". Сюда отнесены: поставленіе пастырей церкви,

---

[1]) П. С. З. № 4036.

[2]) Вообще синоду были подчинены: монастырскій приказъ, приказы дворцовый, церковныхъ дѣлъ и инквизиторскихъ дѣлъ, равно какъ печатный дворъ, школы и типографіи. П. С. З. №№ 3741, 4081.

[3]) 1) акаѳисты, всякія службы, 2) моленія, 3) исторіи святыхъ, 4) суевѣрія, 5) суевѣрныя церемоніи, 6) мощи (много бо о семъ наплутано), 7) школы и т. д.

попеченіе о размноженіи духовныхъ школъ и т. д. Но эта классификація не можетъ быть названа удачною и исчерпывающею, тѣмъ болѣе, что къ дѣламъ второго рода отнесены нѣкоторыя, касающіяся и мірянъ. Въ 3-й части регламента находится подробное исчисленіе дѣлъ духовныхъ, предоставленныхъ синоду. Ему поручены: 1) наблюденіе за чистотою вѣры; 2) искорененіе ересей; 3) наблюденіе за церковнымъ управленіемъ; 4) попеченіе о религіозномъ просвѣщеніи народа; 5) поставленіе пастырей церкви; 6) судъ по дѣламъ духовнымъ; 7) дѣла брачныя; 8) попеченіе о матеріальномъ благосостояніи церкви.

Конечно, самымъ щекотливымъ вопросомъ въ данную минуту являлся вопросъ о церковныхъ имуществахъ. Мы видѣли, что въ 1701 г. завѣдываніе этими имуществами было поручено монастырскому приказу. Долженъ ли былъ сохраниться этотъ порядокъ и по учрежденіи синода? Самъ синодъ поднялъ этотъ вопросъ тотчасъ послѣ своего учрежденія. Онъ представилъ государю вопросъ: не лучше ли вѣдать церковныя имущества въ одной духовной коллегіи, „того ради, что оныя (имущества) отъ гражданскихъ управителей пришли въ скудость и пустоту, а духовная коллегія присягою обязалась въ исканіи интереса царскаго величества противъ прочихъ коллегій не меньше“. Государь изъявилъ свое согласіе, и церковныя имущества были переданы въ вѣдѣніе синода. Прежній, грозный для духовенства, Мусинъ-Пушкинскій приказъ былъ закрытъ, но вмѣсто него, по иниціативѣ самого синода, былъ учрежденъ новый монастырскій приказъ, въ качествѣ установленія, подвѣдомственнаго синоду. Нельзя сказать, чтобы эта мѣра устранила всѣ недоразумѣнія. Напротивъ, путаница духовно-гражданскихъ отношеній усиливается. Синодъ никакъ не могъ дойти до точнаго опредѣленія правъ и обязанностей приказа; множество имуществъ, принадлежавшихъ членамъ синода, были изъяты изъ вѣдѣнія приказа. Затѣмъ, пререканія синода съ сенатомъ, камеръ-коллегіи съ монастырскимъ приказомъ—не прекращались. Кромѣ того, передача имущества въ вѣдѣніе синода не означала, чтобы церковь вступила въ обладаніе ими на прежнихъ правахъ, давно минувшихъ. Свѣтская власть, дѣлая синодъ главнымъ администраторомъ церковныхъ имуществъ, нисколько не отказалась отъ цѣлей, ради которыхъ былъ учрежденъ монастырскій приказъ, по мысли Курбатова. Собирая доходы съ имѣній, синодъ могъ обращать на содержаніе духовенства и монастырей только опредѣленную сумму, а остальное шло на предметы, указанные закономъ, на нужды государства. Поэтому для духовенства было безразлично, кто будетъ вѣдать церковными имуществами. На синодъ обратилось то неудовольствіе, которое прежде было обращено на приказъ. „Стали толковать, что

поляки и черкасы (малороссіяне), сдѣлавшись членами синода, тѣснятъ великоруссовъ, себя богатятъ, а на другихъ алтыны и копѣйки взыскиваютъ". Самая „администрація" шла дурно. За два года, 1721 и 1722, недоимокъ накопилось свыше 1.200.000 рублей. Правительство, наконецъ, рѣшилось возвратиться къ прежней системѣ.

Въ 1724 году состоялся сенатскій указъ (вслѣдствіе двухъ именныхъ) объ учрежденіи при святѣйшемъ синодѣ камеръ-конторы для управленія сборами съ монастырскихъ вотчинъ и расходами провіанта и денегъ [1]). Камеръ-контора замѣнила бывшіе монастырскій и патріаршій приказы. Въ нее были опредѣлены президентъ и члены изъ свѣтскихъ лицъ [2]). Татищевъ объясняетъ учрежденіе этой конторы слѣдующими мотивами: „Петръ Великій, видя, что великіе духовныхъ доходы не на опредѣленные, но болѣе къ обогащенію родни духовныхъ властей и на неприличные сану ихъ расходы употребляются, оные у нихъ въ 1724 году убавя, на полезнѣйшее въ службу, Богу и государству употребилъ" [3]).

Эта мысль Петра Великаго получила дальнѣйшее развитіе въ царствованіе Екатерины I. Именно, въ 1726 году повелѣно было раздѣлить синодъ на два „апартамента"—одного для духовныхъ, другого—для экономическихъ дѣлъ. Реформа эта оправдывалась слѣдующими мотивами. Петръ Великій,—говорилъ указъ,—установилъ духовную коллегію для управленія духовныхъ дѣлъ всероссійской церкви [4]); но когда „въ томъ собраніи по докладнымъ ихъ пунктамъ послѣдовали другія дѣла, а именно: 1) въ управленіи вотчинъ, 2) въ сборахъ съ нихъ доходовъ, 3) всякія по дѣламъ расправы", то это имѣло своимъ послѣдствіемъ значительное обремененіе членовъ синода. Уже Петръ Великій,—продолжаетъ указъ,—хотѣлъ оставить синодъ при однихъ духовныхъ дѣлахъ, но не успѣлъ. „И для того мы, подражая трудамъ его, повелѣли раздѣлить синодское управленіе на два апартамента; первый имѣетъ состоять въ 6 персонахъ архіереевъ, и должны они управлять всякія духовныя дѣла всероссійской церкви... Въ другомъ апартаментѣ быть суду и расправѣ, такожъ смотрѣнію сборовъ и экономіи и прочее тому подобное... и къ тѣмъ расправнымъ дѣламъ опредѣлить повелѣли изъ свѣтскихъ 6 персонъ" [5]).

Такимъ образомъ, вмѣсто учрежденія, состоявшаго при синодѣ, явилось установленіе на правахъ самого синода въ качествѣ его де-

---

[1]) П. С. З. № 4567.

[2]) Голиковъ, *Доп. къ дѣяніямъ Петра Великаго*, т. XVIII, стр. 7.

[3]) Тамъ же, стр. 8.

[4]) Это не совсѣмъ вѣрно, такъ какъ регламентъ относитъ „охраненіе духовныхъ имѣній" къ обязанностямъ синода.

[5]) П. С. З. № 4919.

партамента. Черезъ нѣсколько времени департаментъ этотъ переименованъ „въ коллегію экономіи синодальнаго управленія“ [1]). Съ этихъ поръ начинаются безпрерывныя колебанія въ системѣ „экономическаго“ управленія, кончившіяся конфискаціею церковныхъ имуществъ.

§ 179. Важнѣйшія перемѣны въ области синодальнаго управленія касались, главнымъ образомъ, вопроса о церковныхъ имуществахъ. Хотя послѣднія и были уже подъ контролемъ и главнымъ вѣдѣніемъ государства, но слово „конфискація“ не было еще произнесено. Коллегія экономіи, учрежденная въ 1726 году, конечно, ограничила власть синода. Еще болѣе упало значеніе послѣдняго при господствѣ верховнаго тайнаго совѣта. Вмѣстѣ съ сенатомъ, онъ лишился названія правительствующаго; ему велѣно было называться святѣйшимъ, какъ сенату „высокимъ“. Съ воцареніемъ Анны Ивановны положеніе синода нѣсколько поправилось: до 1738 года онъ успѣлъ даже подчинить себѣ коллегію экономіи [2]). Но въ 1738 году совершился крутой поворотъ къ прежней системѣ,—поворотъ, вызванный многими соображеніями. Не послѣднее мѣсто между ними занимала и безпорядочность управленія духовными имѣніями, отразившаяся на волненіяхъ монастырскихъ крестьянъ. Указомъ 15-го апрѣля 1738 г. [3]) велѣно было коллегіи экономіи быть подъ вѣдѣніемъ сената, а синоду „отъ сего времени той коллегіи не вѣдать, понеже въ оной коллегіи состоятъ сборы и другія экономическія дѣла, которыя подлежатъ вѣдѣнію сената, и духовныхъ дѣлъ, какія могли-бъ касаться до синода, не бываетъ“. Затѣмъ, 30-го октября того же года въ вѣдѣніе коллегіи экономіи отданы и с и н о д а л ь н ы я вотчины, при чемъ къ ней были присоединены приказы синодальный и дворцовый.

Елисавета Петровна, низвергнувшая владычество нѣмецкой партіи, возбудила надежды духовенства. Въ первые годы ея царствованія синоду удалось добиться уничтоженія коллегіи экономіи. Управленіе церковными имуществами ввѣрено главному попеченію синода, а коллегія экономіи переименована въ канцелярію синодальнаго экономическаго правленія [4]). Но вернуть дѣло къ старому порядку было уже невозможно. Духовныя имущества издавна принадлежали церкви только въ принципѣ; подчиненіе „экономическаго правленія“ синоду было только слабымъ утѣшеніемъ для духовенства и вело къ большимъ практическимъ неудобствамъ. Сама Елисавета Петровна, въ концѣ своего царствованія, задумала обратиться къ временамъ кол-

---

[1]) П. С. З. № 4959.
[2]) Горчаковъ, *О зем. влад.* и т. д., стр. 516, 519 и слѣд.
[3]) П. С. З. № 7558, 7679.
[4]) П. С. З. № 9166.

легіи экономіи. Именно, въ 1757 году, въ одномъ докладѣ, утвержденномъ Императрицею, говорилось между прочимъ: „монастыри, не имѣя власти употреблять доходы свои инако, какъ только на положенные штатомъ расходы, имѣютъ только напрасное въ томъ отягощеніе, что должны стараться о собираніи оныхъ и о храненіи остальныхъ, разсылая для того монашествующихъ часто и по такимъ мѣстамъ, гдѣ, за неимѣніемъ церквей, и служба Божія отправляема быть не можетъ". Поэтому предполагалось: „монашествующихъ, яко сего временнаго житія отрекшихся, освободить отъ житейскихъ и мірскихъ попеченій". Но мысль эта осталась въ области предположеній. Ею воспользовался Петръ III. Сославшись на намѣренія Елисаветы Петровны, новый Императоръ возстановилъ коллегію экономіи, подъ вѣдѣніемъ сената [1]).

Эта мѣра Петра III, въ числѣ многихъ другихъ, возбудила всеобщее неудовольствіе. Переворотъ, доставившій престолъ Екатеринѣ II, долженъ былъ отразиться и на судьбѣ духовныхъ имѣній. Духовенство оказало Императрицѣ значительную поддержку; Императрица заявляла, что она рѣшилась занять престолъ, между прочимъ, на защиту церкви, терпѣвшей многія невзгоды въ прежнее правленіе. Въ числѣ „непорядковъ" прежняго царствованія Императрица указывала и на „отнятіе изъ вѣдомства духовнаго чина деревень и прочихъ имѣній". Коллегія экономіи была уничтожена и управленіе имуществами духовными ввѣрено синоду, при которомъ возстановлена канцелярія синод. эконом. правленія. Въ указѣ этомъ есть, однако, оговорка, смыслъ которой раскрылся впослѣдствіи. Именно, здѣсь сказано: „не имѣемъ намѣренія присвоить себѣ церковныя имѣнія; но только имѣемъ данную намъ отъ Бога власть предписывать законы о лучшемъ оныхъ употребленіи на славу Божію и пользу отечества". Уступка, сдѣланная духовенству въ 1762 году, тотчасъ послѣ переворота, гдѣ оно играло такую роль, не могла быть прочною. Положеніе монастырскихъ крестьянъ требовало внимательнаго разсмотрѣнія и улучшенія; безпрерывныя ихъ волненія доказывали, что средства управленія ими крайне несовершенны; притомъ ни синоду, ни его канцеляріи не было извѣстно дѣйствительное состояніе этихъ имуществъ. Возвращая ихъ „духовному чину", Императрица, однако, учредила коммиссію изъ духовныхъ и свѣтскихъ особъ [2]), которой предписано было: „всѣ духовныя имѣнія описать, штаты епархіямъ и монастырямъ учредить и всѣ расходы на содержаніе отъ тѣхъ имѣній приличныхъ мѣстъ росписать" [3]). Государство, слѣдовательно, не

[1]) П. С. З. №№ 11441 и 11481.

[2]) Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. XXV, стр. 170 и слѣд.

[3]) Въ началѣ инструкціи Императрица указываетъ, что доходы съ духовныхъ

отнимало руки своей отъ духовныхъ имѣній. Безпокойство духовенства не прекращалось, хотя ропотъ былъ тайный. Только одинъ ростовскій владыка, Арсеній Маціевичъ, возвысилъ свой голосъ прямо и рѣзко, за что и понесъ тяжкое наказаніе [1]).

Въ 1763 году коллегія экономіи возстановлена съ еще бо̀льшими правами, чѣмъ прежнія. Ей даны права всѣхъ другихъ коллегій; формально она поставлена „подъ указы“ сената и — по дѣламъ духовнымъ—синода. Но затѣмъ учредительный указъ исчисляетъ большое количество дѣлъ, по коимъ коллегія, „по довѣренности нашей къ ней, сама своею властью поступать имѣетъ“. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ коллегія отдаетъ отчеты только Императрицѣ. Отчеты по управленію духовными имѣніями коллегія представляетъ въ формѣ генеральной вѣдомости Императрицѣ и затѣмъ, для вѣдома, сообщаетъ ее сенату [2]).

Наконецъ, послѣ столькихъ колебаній объ администраціи церковныхъ имуществъ, 24 февраля 1764 года, былъ разрѣшенъ вопросъ и объ ихъ принадлежности. Въ этотъ день вѣковой вопросъ, поднятый еще въ XV вѣкѣ, былъ разрѣшенъ тѣмъ, о чемъ думалъ еще Иванъ III, т.-е. секуляризаціею церковныхъ имуществъ. Этимъ путемъ въ вѣдѣніе государства перешло 910.866 д. крестьянъ [3]).

§ 180. Съ конфискаціею церковныхъ имуществъ положеніе синода, какъ духовнаго правительства, опредѣлилось окончательно. Учрежденіе его не испытывало уже существенныхъ перемѣнъ, за исключеніемъ одной, временной. Именно, въ царствованіе императора Александра I, въ 1817 г., явилась мысль о соединеніи министерства народнаго просвѣщенія съ управленіемъ духовными дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій [4]).

Новый законъ учреждалъ „министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія“. Къ нему присоединены и дѣла синода, съ тѣмъ, чтобы министръ находился въ такомъ отношеніи къ синоду, въ какомъ состоитъ министръ юстиціи къ сенату, „кромѣ, однакоже,

---

имуществъ употребляются на просвѣщеніе народное. „Св. синодъ вѣдаетъ и то, сколь великій соблазнъ въ законѣ, а паче въ нашемъ православномъ, когда имущество церковное расточается иногда на временныя житейскія попеченія, а вѣчныя и богоугодныя дѣла остаются въ забвеніи или и вовсе въ уничтоженіи“. П. С. З. № 12716.

[1]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 244—255.—Знаменскій, Чтенія изъ русской церковной исторіи за время царствованія Екатерины II (*Правосл. Собесѣд.* за 1875 г.).—Барсовъ, Арсеній Маціевичъ, *Русская Старина* за 1876 годъ.

[2]) П. С. З. № 11814.

[3]) П. С. З. № 12060. Ср. № 12087 и 12121.

[4]) П. С. З. № 27106.

дѣлъ судныхъ". Мотивомъ этого учрежденія выставлено желаніе, „дабы христіанское благочестіе было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія". Изъ мотива видно, что учрежденіе это находилось въ тѣсной связи съ общимъ направленіемъ политики Александра I послѣ 1815 года. Новое министерство явилось какъ бы для того, чтобы подчинить направленіе народнаго просвѣщенія началамъ религіознымъ. На практикѣ дѣятельность министерства не удовлетворила прежде всего духовенство. Подчиненіе православнаго синода министерству наравнѣ съ управленіями прочихъ исповѣданій казалось несогласнымъ съ прежними его привилегіями. Затѣмъ, характеръ религіознаго направленія, господствовавшаго въ министерствѣ, совершенно не сходился съ направленіемъ духовныхъ лицъ, считавшихъ себя поборниками православія. Это и повело къ значительнымъ неудовольствіямъ и столкновеніямъ (кн. А. Н. Голицынъ, Фотій). Съ другой стороны, „христіанское благочестіе" такихъ лицъ, какъ Магницкій, дало горькіе плоды для народнаго просвѣщенія, какъ это доказываетъ исторія с.-петербургскаго университета въ 1821 году. Министерство удержалось недолго. Въ 1824 году [1]) оно было закрыто, и синодъ сталъ дѣйствовать по прежнему учрежденію.

Б. Современное устройство синода.

§ 181. Общее значеніе и положеніе синода въ ряду другихъ установленій опредѣляются какъ духовнымъ регламентомъ, такъ и основными законами Имперіи. Ст. 43 осн. зак. гласитъ, что „въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ святѣйшаго синода, ею учрежденнаго". Затѣмъ, ст. 46 осн. зак. постановляетъ, что „дѣла церковныя христіанъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцевъ въ Имперіи Россійской вѣдаются ихъ духовными властями и особенными правительствами, верховною властью къ сему назначенными".

Сопоставляя эти двѣ статьи, мы находимъ, что завѣдываніе дѣлами иностранныхъ исповѣданій не относится къ области непосредственнаго дѣйствія верховной власти. Управленіе этими дѣлами относится къ сферѣ управленія подчиненнаго и предоставлено духовнымъ властямъ этихъ вѣроисповѣданій и „особеннымъ правительствамъ". Напротивъ, въ управленіи православною церковью верховная власть дѣйствуетъ посредствомъ синода, который является прямымъ ея органомъ. Причина этого различія состоитъ въ томъ, что православіе есть первенствующая и господствующая вѣра Им-

[1]) П. С. З. № 29914.

періи [1]), а Императоръ есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры, блюститель правовѣрія и церковнаго благочинія [2]). Въ качествѣ государственной церкви, церковь православная находится въ большей связи съ государственнымъ управленіемъ, чѣмъ церкви инославныя. Синодъ относится къ разряду высшихъ государственныхъ установленій и пользуется, въ своей власти, правами сената.

§ 182. Порядокъ составленія синода въ настоящее время нѣсколько отличается отъ правилъ, указанныхъ въ духовномъ регламентѣ. По смыслу регламента, синодъ долженъ былъ состоять изъ постоянныхъ членовъ, избранныхъ верховною властью изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства. Въ настоящее время синодъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ, изъ коихъ одинъ (митрополитъ с.-петербургскій) занимаетъ мѣсто первоприсутствующаго [3]), и членовъ временныхъ. Постоянные члены назначаются изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства; временные или, какъ ихъ называютъ, присутствующіе въ св. синодѣ, суть нѣкоторые епархіальные архіереи, назначаемые къ присутствованію въ синодѣ впредь до особаго распоряженія. Члены синода не освобождаются отъ управленія ввѣренныхъ имъ епархій и частей.

При синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ, положеніе котораго въ царствованіе императора Николая измѣнилось. Именно, за нимъ остались всѣ прежнія оберъ-прокурорскія права по отношенію къ синоду, но, кромѣ того, съ 1835 года онъ получилъ права министра по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія. Именно, въ этомъ году указано было приглашать его въ департаменты государственнаго совѣта для объясненія по дѣламъ вѣдомства св. синода, коммиссіи духовныхъ училищъ и отдѣленія духовныхъ дѣлъ греко-россійскаго исповѣданія. То же было постановлено и относительно комитета министровъ [4]). Такимъ образомъ, оберъ-прокуроръ явился единственнымъ представителемъ синода въ высшихъ установленіяхъ государства. Чрезъ него синодъ сносится со всѣми государственными установленіями [5]); онъ объявляетъ ему Высочайшія повелѣнія. Затѣмъ оберъ-прокуроръ поставленъ во главѣ особыхъ учрежденій, состоящихъ при синодѣ, въ завѣдываніи которыхъ на-

---

[1]) Зак. осн., ст. 40.

[2]) Тамъ же, ст. 42.

[3]) Президента, какъ сказано выше, синодъ не имѣетъ.

[4]) 2-е П. С. З. № 8001 и 8007.

[5]) Кромѣ сената, съ которымъ синодъ сносится взаимными вѣдѣніями. Учр. сен., ст. 188.

ходится хозяйственное и учебное управленія [1]). Онъ—главный начальникъ синодской канцеляріи, гдѣ сосредоточивается все дѣлопроизводство и изготовляются доклады. Все это сравниваетъ его положеніе съ положеніемъ министровъ, самостоятельно завѣдывающихъ своими частями. На немъ же лежитъ и составленіе ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ о состояніи церкви.

При оберъ-прокурорѣ состоятъ: 1) товарищъ его [2]); 2) чиновники за оберъ-прокурорскимъ столомъ; 3) юрисконсультъ съ помощникомъ, и 4) канцелярія оберъ-прокурора.

Кромѣ общаго управленія, сосредоточеннаго въ синодѣ, имѣются главныя мѣстныя управленія, подъ именемъ конторъ св. синода. Въ настоящее время ихъ двѣ: московская и грузино-имеретинская.

Московская контора учреждена еще при Петрѣ Великомъ, когда была учреждена сенатская и другія конторы. Завѣдываніе ею было поручено синодальному члену, которому дана особая инструкція [3]). Въ настоящее время кругъ ея дѣлъ не особенно значителенъ. Именно, она завѣдуетъ управленіемъ и судебною частью ставропигіальныхъ монастырей (кромѣ Соловецкаго), богослуженіемъ въ московскихъ соборахъ, не подчиненныхъ мѣстной епархіальной власти и т. д. Московская контора состоитъ изъ первоприсутствующаго (московскій митрополитъ) и членовъ. При конторѣ состоитъ прокуроръ.

Грузино-имеретинская контора учреждена въ 1814 г., послѣ присоединенія Грузіи къ Россіи. Она имѣетъ коллегіальный составъ [4]) и есть главное управленіе мѣстною церковью, посредствующая инстанція между епархіями и синодомъ.

§ 183. При опредѣленіи компетенціи синода должно имѣть въ виду, что русская церковь, въ качествѣ церкви помѣстной, есть часть вселенской церкви. Слѣдовательно, для нея обязательны догматы и правила, признанные и утвержденные вселенскими соборами. Затѣмъ, тоже въ качествѣ части вселенской церкви, она не можетъ имѣть видимаго главы, съ законодательною властью по вопросамъ догматическимъ; въ этомъ отношеніи православная церковь рѣзко отличается отъ церкви католической, признающей видимаго главу въ лицѣ папы. Наконецъ, самая цѣль и смыслъ синодскаго учрежденія

---

[1]) Объ этихъ установленіяхъ см. ниже.

[2]) Съ 1865 года.

[3]) См. инструкціи объ управленіи московской синод. области. П. С. З. № 3954. Болѣе подробная инструкція явилась въ 1735 г. (№ 6718). Устройство конторы измѣнилось при Екатеринѣ II и Александрѣ I. П. С. З. №№ 11842, 11959, 29045, 27872.

[4]) Предсѣдатель — экзархъ Грузіи, члены изъ чернаго и бѣлаго духовенства, прокуроръ и секретарь.

указываютъ, что установленіе это замѣнило для Россіи патріарха, т.-е. высшаго администратора русской церкви. Учрежденіе синода не устранило возможности и, въ иныхъ случаяхъ, необходимости соборовъ духовенства, какіе были у насъ въ періодъ митрополичій и патріаршій [1]). Духовный регламентъ говоритъ, что синодъ получилъ силу и власть патріаршескую или „едва-ли не бо̀льшую, понеже соборъ“. Эти слова показываютъ, что важный вопросъ о соборномъ началѣ въ русской церкви не разрѣшенъ духовнымъ регламентомъ прямо. Называя коллегію „соборомъ“, регламентъ употребляетъ это выраженіе въ смыслѣ коллегіи, противополагая его единоличной власти; регламентъ говоритъ, что синоду можетъ быть предоставлена бо̀льшая степень власти сравнительно съ патріархомъ, такъ какъ онъ имѣетъ коллегіальное устройство. Но гдѣ предѣлы этой власти? Вопросъ остается неразрѣшеннымъ. Само собою разумѣется, что при отсутствіи соборовъ духовенства, вышедшихъ изъ употребленія съ конца XVII вѣка, синодъ, по самой необходимости, расширялъ свою компетенцію, въ виду неотложныхъ нуждъ церкви. Но и въ настоящее время компетенція синода опредѣляется, главнымъ образомъ, тѣмъ началомъ, что онъ есть правительственное установленіе, сосредоточивающее въ своихъ рукахъ внѣшнее управленіе церковью.

Дѣла, подвѣдомственныя ему, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) дѣла, касающіяся управленія церковью въ собственномъ смыслѣ; 2) дѣла по части духовно-учебной; 3) дѣла по части хозяйственнаго управленія.

I. Въ качествѣ высшаго правительственнаго установленія русской церкви синодъ, прежде всего, является блюстителемъ чистоты вѣры. Поэтому онъ наблюдаетъ, чтобы всѣ члены духовной іерархіи исполняли свои обязанности въ духѣ православія, не уклоняясь отъ разъ признанныхъ церковью догматовъ и правилъ. Ему принадлежитъ попеченіе объ искорененіи расколовъ и суевѣрій. Подъ его наблюденіемъ и съ его благословенія печатаются библіи, евангелія, духовно-служебныя и духовно-учебныя книги. Ему, поэтому, принадлежитъ цензура книгъ духовнаго содержанія, для чего подъ вѣдѣніемъ его дѣйствуютъ духовные цензоры.

Синодъ является высшею административною и судебною инстанціею по всѣмъ дѣламъ русской церкви. Онъ наблюдаетъ за поведе-

---

[1]) На значеніе соборнаго начала указываетъ и постановленіе собора 1667 года, гдѣ между прочимъ сказано: „подобаетъ же якоже повелѣваютъ правила св. апостоловъ и вси вселенстіи и помѣстніи св. соборы, яко да въ коейждо странѣ и епархіи творити соборы дважды въ лѣто или нужды ради по единицѣ, церковныхъ ради вещей исправленія“. П. С. З. № 412, гл. II, ст. 41.

ніемъ духовенства. На немъ лежатъ также заботы о религіозномъ просвѣщеніи народа и о распространеніи православія между инородцами. Нѣкоторыя изъ дѣлъ, подвѣдомственныя синоду, имѣютъ отношеніе какъ къ духовенству, такъ и къ мірянамъ. Таковы дѣла брачныя и бракоразводныя.

II. Необходимость своевременнаго и достойнаго замѣщенія духовныхъ должностей требуетъ, чтобы синодъ располагалъ достаточнымъ количествомъ учебныхъ заведеній. Попеченіе о школахъ для духовенства не было сразу ввѣрено синоду. Забота о школахъ духовнымъ регламентомъ была возложена на епархіальныхъ архіереевъ подъ главнымъ наблюденіемъ синода. Централизація духовно-учебнаго дѣла начинается уже въ XIX вѣкѣ; именно, она получаетъ свое развитіе съ учрежденія въ 1808 году коммиссіи духовныхъ училищъ. Коммиссія эта, въ составъ которой входилъ и оберъ-прокуроръ синода, дѣйствовала независимо отъ синода. Въ царствованіе императора Николая I (въ 1837 г.) было признано, что дѣятельность коммиссіи, независимой отъ синода, не достигаетъ удовлетворительныхъ результатовъ. Результатомъ этого сознанія и явилось положеніе 1 марта 1839 года „о духовно-учебномъ управленіи при синодѣ“ [1]). Цѣль новаго учрежденія опредѣлена тѣмъ, что оно есть „главное исполнительное мѣсто по постановленіямъ и распоряженіямъ, относящимся къ образованію духовнаго юношества и къ предназначеннымъ для того средствамъ“. Такимъ образомъ, управленію были ввѣрены какъ дѣла по духовно-учебной, такъ и по хозяйственной части. Оно состояло изъ общаго присутствія, двухъ (впослѣдствіи трехъ) отдѣленій, секретарскаго стола, бухгалтера, казначея и прочихъ чиновниковъ, и находилось подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора [2]). Вся совокупность дѣлъ, подлежавшихъ управленію, раздѣлялась на двѣ части: одни подлежали усмотрѣнію и разрѣшенію синода, которому они предлагались чрезъ оберъ-прокурора; другія разрѣшались или оберъ-прокуроромъ, или духовно-учебнымъ управленіемъ. Результатомъ учрежденія было болѣе полное подчиненіе духовно-учебнаго вѣдомства оберъ-прокурору. Въ такомъ видѣ управленіе просуществовало до 1867 года.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 12070. Мотивы учрежденія указаны слѣд. образомъ: „вникая въ необходимость тѣсной связи между управленіемъ православной церкви и воспитаніемъ юношества, приготовляющагося на службу оной, мы признали за благо сосредоточить въ св. синодѣ, какъ въ единомъ главномъ духовномъ правительствѣ имперіи нашей, высшее завѣдываніе духовно-учебною частью, которое доселѣ ввѣрено было особой комиссіи духовныхъ училищъ, а надзоръ ввѣрить оберъ-прокурору св. синода“, и т. д.

[2]) Тамъ же, §§ 8 и 9.

Въ 1867 году, вмѣсто означеннаго управленія, учрежденъ духовно-учебный комитетъ при св. синодѣ [1]). Различіе этого установленія съ предыдущимъ состоитъ въ томъ, что: 1) комитетъ предназначенъ для разсмотрѣнія вопросовъ по учебно-воспитательной части и для наблюденія за состояніемъ этой части въ духовно-учебныхъ заведеніяхъ. Поэтому, 2) инспекторская часть духовно-учебныхъ заведеній и переписка по управленію ими передана въ канцелярію оберъ-прокурора; равнымъ образомъ, 3) строительная и хозяйственная части переданы въ хозяйственное управленіе при св. синодѣ.

Въ настоящее время комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Послѣдніе раздѣляются на постоянныхъ и членовъ, посылаемыхъ на ревизію духовно-учебныхъ заведеній. Какъ тѣ, такъ и другіе назначаются какъ изъ духовныхъ, такъ и изъ свѣтскихъ лицъ. Члены изъ духовенства назначаются синодомъ, по предложенію оберъ-прокурора, а лица свѣтскія—непосредственно оберъ-прокуроромъ.

Въ 1885 году, вслѣдствіе учрежденія церковно-приходскихъ школъ, опредѣленіемъ синода, получившимъ Высочайшее утвержденіе, положено образовать при синодѣ особый совѣтъ по завѣдыванію означенными школами на слѣдующихъ основаніяхъ.

Совѣтъ составляется подъ предсѣдательствомъ одного изъ присутствующихъ въ синодѣ архіереевъ, изъ помощника предсѣдателя и четырехъ членовъ, изъ лицъ, близко знакомыхъ съ положеніемъ народнаго образованія. Какъ помощникъ предсѣдателя, такъ и члены совѣта назначаются оберъ-прокуроромъ по соглашенію съ предсѣдателемъ. Предметы вѣдомства и занятій совѣта должны быть преподаны въ особой инструкціи отъ св. синода [2]).

III. По образцу хозяйственнаго комитета, дѣйствующаго при сенатѣ, въ 1836 г. учрежденъ хозяйственный комитетъ при св. синодѣ [3]). Цѣль его опредѣляется тѣмъ, что въ немъ „сосредоточивается завѣдываніе суммъ, въ непосредственномъ вѣдѣніи св. синода состоящихъ, и хозяйственныхъ по онымъ распоряженій". Поэтому въ вѣдѣніи его первоначально сосредоточились: а) суммы, ассигнуемыя на канцелярію синода; суммы, принадлежащія синоду, синодальной типографіи и книжнымъ лавкамъ; суммы бывшаго библейскаго общества, и т. п.; б) хозяйственныя распоряженія по зданію, типографіямъ, лавкамъ и т. д. Комитетъ въ дѣйствіяхъ своихъ былъ подчиненъ оберъ-прокурору и состоялъ изъ чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, директора канцеляріи, оберъ-прокурора, юрис-

---

[1]) Преобразованіе это находилось въ связи съ реформою духовныхъ семинарій.
[2]) Собр. узак. 1885 года, ст. 501.
[3]) 2-е П. С. З. № 9705.

консульта и правителя дѣлъ коммиссіи духовныхъ училищъ. Затѣмъ, къ хозяйственному управленію, въ 1838 году [1]), былъ присоединенъ контроль отдѣленія духовныхъ дѣлъ православнаго исповѣданія, получившаго, вмѣстѣ съ тѣмъ, и новое устройство [2]). Съ присоединеніемъ контроля къ хозяйственному комитету, послѣдній получилъ, въ 1839 году, новое устройство, съ названіемъ хозяйственнаго управленія при св. синодѣ [3]), сохранившееся, въ главныхъ чертахъ, и до настоящаго времени. Главныя перемѣны послѣдовали въ 1867 г., когда въ вѣдѣніе комитета передана хозяйственная часть духовно-учебныхъ заведеній, а контроль снова присоединенъ къ канцеляріи синода.

Хозяйственное управленіе въ настоящее время состоитъ изъ директора, вице-директора, общаго присутствія, трехъ отдѣленій [4]), бухгалтера, казначея [5]) и архитектора.

Контроль состоитъ изъ управляющаго, его товарища и контролеровъ. Его наблюденію подлежатъ только спеціальныя средства синода, а не суммы, отпускаемыя синоду изъ государственнаго казначейства.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Министерства.

А. Понятіе о министерствахъ вообще.

§ 184. Подъ именемъ министерствъ разумѣются не только установленія, носящія это спеціальное названіе: въ кругъ министерствъ входятъ всѣ установленія, дѣйствующія на правахъ министерствъ, слѣдовательно, всѣ главныя управленія, въ которыхъ сосредоточены какія либо отрасли администраціи. Поэтому въ этой главѣ мы разсмотримъ министерства, собственныя Его Величества канцеляріи и другія установленія [6]).

Приступая съ этою оговоркою къ разсмотрѣнію учрежденія министерствъ, мы должны прежде всего остановиться на общемъ значеніи этого рода установленій для государственнаго управленія.

---

[1]) Тамъ же, № 10912.

[2]) Тамъ же, № 10916.

[3]) Тамъ же, № 12071.

[4]) Каждое отдѣленіе состоитъ изъ начальника, столоначальниковъ и прочихъ чиновниковъ.

[5]) Онъ же и экзекуторъ.

[6]) Конечно, не всѣ соб. Е. И. В. канцеляріи подойдутъ подъ общее понятіе министерствъ. Но они будутъ разсмотрѣны въ этой группѣ установленій въ видахъ удобства.

Министерства суть установленія, предназначенныя для общаго завѣдыванія опредѣленными отраслями администраціи въ цѣломъ государствѣ [1]). Поэтому:

1. Учрежденіе министерствъ предполагаетъ предварительное раздѣленіе и разграниченіе всѣхъ основныхъ задачъ управленія, съ порученіемъ каждой изъ нихъ особому установленію. Этимъ признакомъ система министерскаго управленія, которая носитъ названіе реальной системы, отличается отъ такъ называемой системы областной, складывающейся обыкновенно исторически. Послѣдняя предполагаетъ соединеніе всѣхъ функцій администраціи въ мѣстныхъ установленіяхъ, чрезъ что каждая провинція является какъ бы „самодовлѣющей единицей“, подчиненной только контролю высшей центральной власти. Въ Россіи, при довольно раннемъ развитіи политической централизаціи, система провинціальная никогда не могла получить такого значенія, какое она имѣла на западѣ Европы. Напротивъ, учрежденіе губерній явилось у насъ нѣкоторою реакціею противъ излишней административной централизаціи. Но, дѣйствуя въ этомъ направленіи, законодательство наше готово было воспроизвести нѣкоторыя черты провинціальной системы. Такова, въ идеѣ, по крайней мѣрѣ, была система Екатерины II, созданная учрежденіемъ о губерніяхъ. Порученіе главнѣйшихъ задачъ администраціи и суда мѣстнымъ установленіямъ—палатамъ и приказамъ, организація мѣстнаго надзора въ лицѣ генералъ-губернаторовъ, облеченныхъ полнымъ довѣріемъ верховной власти и служащихъ единственными посредниками между управляемою ими мѣстностью, съ одной, верховною властью и сенатомъ, съ другой стороны—таковы основныя черты этой системы. Напротивъ, система министерскаго управленія предполагаетъ образованіе особыхъ вѣдомствъ, осуществляющихъ опредѣленную задачу государства, на всемъ его пространствѣ, и чрезъ установленія, непосредственно ему подчиненныя.

2. Отсюда само собою слѣдуетъ, что система министерскаго управленія, въ чистомъ своемъ видѣ, предполагаетъ централизацію всей администраціи. Такова французская система, отдавшая каждую часть управленія въ руки отдѣльныхъ министерствъ, власть которыхъ не ограничивается даже началами мѣстнаго самоуправленія, такъ

---

[1]) Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 255 и слѣд., говоритъ слѣдующее: „Unter dem Ministerialsystem verstehen wir diejenige Organisaiton der (eigentlichen) Regierung, nach welcher die grossen selbständig gedachten Aufgaben der Verwaltung in selbständigen, grossen, amtlichen, nur für diese Aufgaben bestimmten Organismen vollzogen werden“, и т. д. Ср. Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, книга VII, гл. V. Рöнне, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III. § 190 и слѣд.

мало развитаго во Франціи. Въ Англіи—этомъ отечествѣ мѣстнаго самоуправленія — дѣятельность министерствъ поставлена въ иныя условія. Развитіе министерствъ не поколебало главныхъ началъ старыхъ мѣстныхъ установленій. Но XIX столѣтіе, видѣвшее развитіе новыхъ задачъ государства, примѣнило къ нимъ и новыя правила управленія, напоминающія систему континентальныхъ государствъ. Система различныхъ бюро (board) по своимъ правиламъ и образу ихъ дѣйствія вполнѣ напоминаетъ систему министерствъ. Такимъ образомъ, и въ Англіи имѣется извѣстное число задачъ, къ которымъ примѣняется начало централизаціи.

3. Образованіе министерствъ предполагаетъ не только раздѣленіе задачъ администраціи, но и разграниченіе отдѣльныхъ моментовъ управленія. Говоря, что система министерствъ обусловливается централизаціею управленія, мы вовсе не имѣли въ виду сказать, что всѣ акты администраціи должны быть сосредоточены въ рукахъ министра, и что мѣстнымъ органамъ остается только пассивное исполненіе его распоряженій. Напротивъ, такой порядокъ вещей, при которомъ на министрѣ лежитъ разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ, принятіе всѣхъ практическихъ мѣръ для всѣхъ мѣстностей во всемъ государствѣ—такой порядокъ вещей долженъ быть признанъ явнымъ недостаткомъ административнаго устройства. Этимъ недостаткомъ въ сильной степени отличается французская система. Въ правильно развитой системѣ администраціи, какъ мы видѣли, должно различать три момента: 1) моментъ пассивнаго исполненія распоряженій—задача подчиненныхъ органовъ; 2) моментъ дѣйствительнаго управленія, непосредственнаго осуществленія задачъ администраціи—дѣло, главнымъ образомъ, провинціальныхъ установленій; 3) моментъ сообщенія администраціи общаго направленія и надзора за дѣйствіями ея. Этотъ моментъ составляетъ главную задачу министерствъ, а потому мы остановимся на немъ нѣсколько подробнѣе.

Сосредоточеніе опредѣленной задачи управленія въ рукахъ одного вѣдомства опредѣляется слѣдующими важными цѣлями: необходимостью единства въ главныхъ способахъ ея осуществленія и организаціею отвѣтственности административныхъ вѣдомствъ. Разсмотримъ способы осуществленія каждой изъ этихъ цѣлей, состоящихъ, впрочемъ, въ тѣсной связи.

Единство каждой части и отвѣтственность соотвѣтствующихъ ей установленій возможны:

а) При единообразіи въ примѣненіи общихъ и спеціальныхъ законовъ, касающихся данной части. Хотя способы осуществленія общихъ задачъ и могутъ разнообразиться по мѣстнымъ условіямъ, но мѣстныя установленія, въ интересахъ государства и для пользы частныхъ

лицъ, не могутъ отступать отъ общихъ формъ управленія, ни нарушать общихъ законовъ. Отсюда понятно, что каждая отрасль администраціи должна имѣть одного общаго представителя, отвѣтственнаго за состояніе своей части и, въ силу своей отвѣтственности, обязаннаго наблюдать за точнымъ исполненіемъ законовъ всѣми подчиненными ему органами. На главѣ министерства лежитъ, въ числѣ прочихъ обязанностей, обязанность хранения законовъ въ обширномъ смыслѣ, именно: α) устраненіе всѣхъ извѣстныхъ ему неправильныхъ примѣненій и толкованій законовъ, поскольку это касается его вѣдомства; β) разъясненіе, силою законовъ, всѣхъ недоразумѣній въ пониманіи закона и разрѣшеніе затрудненій, возникающихъ при его примѣненіи; γ) прекращеніе злоупотребленій въ управленіи, съ привлеченіемъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ, виновныхъ въ превышеніи или бездѣйствіи власти.

б) Единство въ администраціи осуществляется при надлежащей организаціи права распоряженій, принадлежащаго исполнительной власти. Распорядительная власть, принадлежащая администраціи, также предполагаетъ извѣстную централизацію правительственной организаціи. На чемъ же основывается необходимость такой централизаціи? Съ раздѣленіемъ законодательной и административной власти вторая пріобрѣтаетъ гораздо больше самостоятельности, чѣмъ имѣла въ прежнія времена. Въ законодательствѣ видоизмѣняется самый взглядъ на задачу власти административной; власть административная является не только пассивной исполнительницей буквы закона, но самостоятельнымъ органомъ для осуществленія извѣстныхъ государственныхъ цѣлей. Законодательная власть отказывается отъ развитія путемъ закона всѣхъ подробностей администраціи, всѣхъ тѣхъ мелочей, которыя прежде входили въ содержаніе закона и составляли, вмѣстѣ съ тѣмъ, его существенный недостатокъ. Чѣмъ совершеннѣе становится законодательство, тѣмъ болѣе законъ ограничивается опредѣленіемъ однихъ общихъ основаній каждой части управленія, и тѣмъ болѣе, слѣдовательно, предоставляется простора распорядительной дѣятельности администраціи, которая обязана издавать извѣстныя распоряженія въ развитіе и для удобнѣйшаго примѣненія началъ законодательства. Такимъ образомъ, распоряженія администраціи дѣлаются какъ бы самостоятельнымъ источникомъ административнаго права, въ томъ смыслѣ, что они являются регулятивомъ, направляющимъ дѣятельность всѣхъ подчиненныхъ органовъ управленія. Такимъ образомъ, мало-по-малу распоряженія восполняютъ собою законъ, являются практическою стороною закона, средствомъ примѣненія его во всѣхъ подробностяхъ данной отрасли администраціи. Весьма естественно, что право распоряженій, понимаемое въ

такомъ смыслѣ, должно быть сосредоточено въ рукахъ центральныхъ органовъ,—тѣхъ органовъ, которые близко знакомы съ общимъ духомъ правительственной администраціи и находятся въ непосредственномъ соприкосновеніи съ властью верховной, которой они и обязаны своею отвѣтственностью. Слѣдовательно, съ разграниченіемъ властей законодательной и распорядительной, весьма естественно, право распоряженій сосредоточивается въ рукахъ центральныхъ органовъ, дѣйствующихъ подъ своею отвѣтственностью и являющихся политическими агентами власти верховной въ каждой части администраціи.

в) Только что приведенное основаніе находится въ тѣснѣйшей связи съ третьимъ основаніемъ, именно: учрежденіе министерствъ предполагаетъ разграниченіе властей административной и законодательной и организацію власти административной соотвѣтственно ея задачѣ; слѣдовательно, большое развитіе отвѣтственности администраціи и установленіе опредѣленныхъ средствъ контроля законодательной власти надъ всею дѣятельностью исполнительныхъ органовъ. Отсюда само собою понятно, что министерства въ томъ видѣ, какъ мы ихъ разсматриваемъ, суть учрежденія новаго времени. Въ западной Европѣ министерства развились параллельно съ развитіемъ представительныхъ учрежденій, вмѣстѣ съ успѣхами конституціонализма, когда проведены были рѣзкія черты различія между законодательствомъ и управленіемъ въ собственномъ смыслѣ. Отсюда само собою слѣдуетъ также, что министерства могутъ соотвѣтствовать не каждой эпохѣ исторіи учрежденій. Въ этомъ смыслѣ замѣчательно мнѣніе Л. Штейна [1]), который, разсматривая условія, при которыхъ могло появиться министерское управленіе, говоритъ: „пока власть законодательная не имѣетъ самостоятельнаго мѣста подлѣ исполнительной, глава государства, какъ обладатель государственной власти, есть носитель законовъ, въ его лицѣ сливаются обѣ власти. De facto законодательная власть осуществляется для отдѣльныхъ частей управленія высшими административными органами, имѣющими въ своихъ рукахъ право предложенія и примѣненія законовъ“. Положеніе весьма правильное: если законодательная власть не отдѣлена отъ административной, то естественно, что законодательство развивается большею частью путемъ казуистическимъ, путемъ разрѣшенія отдѣльныхъ случаевъ, представляющихся администраціи, и возведеніемъ этихъ рѣшеній на степень закона. Отсюда понятны слова Штейна, что de facto законодательная власть осуществляется высшими административными органами, имѣющими въ своихъ рукахъ право иниціативы. Затѣмъ Штейнъ продол-

[1]) Назв. соч., т. I, стр. 258 и слѣд.

жаетъ: „каждый правительственный органъ является и законодательнымъ органомъ для себя, и постановленія его имѣютъ характеръ судебныхъ рѣшеній". Эти слова совершенно понятны въ виду сказаннаго выше, т.-е. всѣ законы возникаютъ путемъ разрѣшенія отдѣльныхъ случаевъ административной практики, и затѣмъ рѣшеніе возводится на степень правила. Такимъ образомъ, эти правительственные органы становятся совѣщательными органами государя для изданія законовъ и распоряженій. Слѣдовательно, они являются, такъ сказать, въ сугубой роли—потому что, съ одной стороны, они суть органы управленія, отъ нихъ зависитъ принятіе мѣръ для отдѣльныхъ случаевъ; съ другой стороны, законъ разсматриваетъ ихъ какъ совѣтниковъ короны по дѣламъ законодательнымъ. Этой сугубой роли соотвѣтствуетъ и организація установленій. Штейнъ продолжаетъ: „но такіе органы не имѣли бы никакого значенія и силы, если каждый его членъ будетъ только органомъ исполнительнымъ", т.-е. если каждый членъ, входящій въ составъ установленія, не будетъ разсматриваться какъ самостоятельный совѣтникъ короны. Отсюда необходимо слѣдуетъ самостоятельность каждаго лица, входящаго въ составъ административнаго установленія, равноправность всѣхъ членовъ, слѣдовательно, отсутствіе бюрократическаго начала; напротивъ, въ такомъ учрежденіи каждый членъ разсматривается какъ самостоятельный совѣтникъ короны, и потому его голосъ долженъ считаться наравнѣ съ голосами другихъ членовъ; начальникъ коллегіи является только первымъ между равными, ему принадлежитъ только общая дирекція дѣлъ, постановка вопросовъ, наблюденіе за порядкомъ преній и за канцеляріей. Такимъ образомъ, въ ту эпоху, когда въ лицѣ монарха соединяется законодательная и исполнительная власть, по мнѣнію Штейна, самою естественною является система коллегій.

Б. Министерства въ неограниченной монархіи.

§ 185. Приведенное мнѣніе Штейна доказываетъ ли, что въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ такъ трудно провести черту различія между законодательною и высшею исполнительною властями, непримѣнима система министерствъ, и что для такихъ монархій система коллегій представляетъ наибольшія выгоды? Это мнѣніе имѣло у насъ замѣчательныхъ защитниковъ. То, что Штейнъ высказалъ въ строго-научной формѣ, нашъ извѣстный государственный человѣкъ, Д. П. Трощинскій, выразилъ въ дѣловой запискѣ. Трощинскій былъ представителемъ старыхъ преданій нашей администраціи. Онъ думалъ воскресить систему Петра Великаго, ясно и откровенно выска-

завшаго свой взглядъ на значеніе коллегіальной системы. Извѣстно, что Петръ Великій, по примѣру шведскихъ и датскихъ учрежденій, стремился учредить, вмѣсто старыхъ приказовъ, коллегіи. Но не должно думать, что Петръ Великій, такъ сказать, только увлекался подражательнымъ направленіемъ, что онъ слѣпо заимствовалъ учрежденія изъ западно-европейскихъ государствъ; напротивъ, въ немъ видно полное сознаніе принциповъ неограниченной монархіи, какъ они выразились въ нѣкоторыхъ современныхъ ему западно-европейскихъ государствахъ и были указаны ему Лейбницемъ. Мотивы, приведенные имъ въ пользу коллегіальныхъ установленій, независимо отъ своего языка, имѣютъ цѣну даже теперь и могутъ быть прочтены не безъ пользы. Они приведены въ регламентѣ духовной коллегіи. Одни изъ нихъ говорятъ въ пользу коллегіальныхъ установленій вообще, другіе же относятся спеціально къ учрежденію духовной коллегіи. Мы остановимся на первыхъ.

Общіе мотивы суть: 1) „Извѣстнѣе взыскуется истина соборнымъ сословіемъ, нежели единымъ лицомъ“, т.-е. въ коллегіи, вслѣдствіе всесторонняго обсужденія, истина лучше выясняется, чѣмъ при разсмотрѣніи дѣла однимъ лицомъ. 2) „Яко извѣстіе въ познаніи, тако и сила въ опредѣленіи здѣ большая есть, понеже вящше ко увѣренію и повиновенію преклоняетъ приговоръ соборный, нежели единоличный указъ“. Смыслъ этого мотива заключается въ томъ, что если самое рѣшеніе коллегіи было основано на всестороннемъ обсужденіи дѣла, то вмѣстѣ съ тѣмъ и авторитетъ коллежскаго опредѣленія будетъ больше, нежели сила опредѣленія единоличнаго. Во второмъ мотивѣ развивается мысль, что коллегіи полезны для самодержавнаго государя; несмотря на то, что монархическая власть происходитъ отъ Бога и повиноваться ей самъ Богъ повелѣваетъ, но и для монарха полезно коллежское управленіе, дабы устранить упрекъ въ произволѣ. 3) „Еще же и се важное есть, что въ единоличномъ правленіи часто бываетъ дѣлъ продолженіе, и остановка за случающимися правителю необходимыми нуждами и за недугомъ и болѣзнью“. Въ этомъ отношеніи Петръ Великій расходится съ лицами, утверждающими, что при единоличномъ правленіи дѣла рѣшаются быстрѣе, потому что коллегія связана формальностями, тратитъ много времени на пренія и т. д. Дѣйствительно, бываютъ дѣла экстренныя, когда требуется единоличное рѣшеніе, когда медлить невозможно. Но Петръ Великій говоритъ здѣсь о коллегіи, какъ средствѣ нормальнаго управленія, и съ этой точки зрѣнія онъ совершенно правъ. Коллегія дѣйствуетъ по разъ заведенному порядку, дѣла двигаются по установленной формѣ, независимо даже отъ состава коллегіи. Напротивъ, при единоличномъ

правленіи дѣла могутъ пойти быстрѣе или медленнѣе, смотря по личнымъ качествамъ начальствующаго лица. Петръ Великій болѣе полагался на хорошее устройство установленій, нежели на личныя способности правителей. 4) „Но се наипаче полезно, что въ коллегіумъ таковымъ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимному суду“. По мнѣнію Петра Великаго, это зависитъ оттого, что въ коллегіи каждый членъ дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей; что если одинъ увлечется какимъ либо побужденіемъ, то другой или третій можетъ его остановить; наконецъ, если бы даже большинство членовъ коллегіи увлеклось, то, при установленныхъ Петромъ Великимъ средствахъ надзора, рѣшеніе могло быть исправлено. 5) „И се тому же подобно, что коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію; не тако бо, яко же единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится; понеже и причины пройскивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не тако удобно есть, яко на единаго человѣка“. Слѣдовательно, коллегія независимѣе, потому что въ ней меньше мѣста личнымъ разсчетамъ и отношеніямъ, какъ это бываетъ при единоличномъ управленіи. Наконецъ, 6) послѣдній мотивъ, также немаловажный, заключается въ томъ, что Петръ Великій видитъ въ коллегіи школу для подготовленія правителей, потому что каждый новый членъ, вступая въ коллегію, застаетъ опытныхъ товарищей, которые могутъ содѣйствовать ему въ пріобрѣтеніи навыка въ дѣлахъ; чрезъ нѣсколько времени новый членъ коллегіи пріобрѣтаетъ больше опытности, нежели единоличный правитель въ теченіе многихъ лѣтъ; при малоопытности единоличный правитель скорѣе попадаетъ въ руки докладчиковъ.

Такова точка зрѣнія Петра Великаго на коллегіальное управленіе въ интересахъ неограниченной монархіи. Въ коллежскомъ управленіи онъ видитъ залогъ законности управленія, большей независимости установленій; интересы государственной власти достаточно обезпечиваются опредѣленнымъ надзоромъ, прокуратурой, учрежденной при каждой коллегіи. Преобразователь старался примѣнить коллегіальное начало какъ въ мѣстномъ, такъ и въ центральномъ управленіи. Образованіе центральныхъ коллегій закончилось въ 1718 г., а въ 1720 г. вышелъ знаменитый генеральный регламентъ коллегіямъ,—знаменитый въ томъ отношеніи, что онъ до послѣдняго времени являлся, въ общихъ чертахъ, основаніемъ всего дѣлопроизводства во всѣхъ установленіяхъ, сохранившихъ коллегіальный порядокъ. Существо коллежскаго установленія заключается въ томъ, что каждая коллегія составляется изъ опредѣленнаго числа совѣтниковъ и ассессоровъ, соединяющихся въ присутствіе подъ дирекціей президента, который

является первый между равными; членамъ обезпечивается свобода дѣйствій; каждое рѣшеніе дѣла зависитъ отъ соглашенія всѣхъ членовъ, при чемъ, слѣдовательно, голосъ каждаго имѣетъ свое значеніе и вѣсъ при общемъ счетѣ голосовъ. Первоначально было учреждено 9 коллегій, между которыми распредѣлены были всѣ части управленія, а именно: коллегія иностранныхъ дѣлъ, коллегія военная, коллегія адмиралтейская,—коллегіи, впослѣдствіи получившія первенствующее значеніе; затѣмъ, камеръ-коллегія для управленія государственными доходами и расходами, бергъ-и мануфактуръ-коллегія для управленія горными и мануфактурными дѣлами; для дѣлъ торговыхъ имѣлась коммерцъ-коллегія, для юстиціи—юстицъ-коллегія, для ревизіи счетовъ государственныхъ—ревизіонъ-коллегія, для веденія государственныхъ расходовъ—штатсъ-конторъ-коллегія. Число коллегій впослѣдствіи видоизмѣнялось: то увеличивалось, то уменьшалось; наконецъ, образовалось 12 коллегій.

§ 186. Почему, при всей ясности и убѣдительности мотивовъ Петра Великаго, коллегіальное начало не удержалось въ высшихъ административныхъ установленіяхъ? Почему начало, прямо ему противоположное, т.-е. начало министерское, утвердилось въ нашемъ законодательствѣ? Этотъ вопросъ требуетъ внимательнаго разсмотрѣнія. Можно, съ теоретической, даже и съ исторической точки зрѣнія, предпочитать коллегіальное начало единоличному, какъ это дѣлаетъ Трощинскій, можно указывать на многіе недостатки дѣйствующей системы министерствъ. Но необходимо понять историческій процессъ, который привелъ къ ихъ учрежденію.

Какъ ни важны мотивы, побудившіе Петра Великаго обратиться къ коллегіальной системѣ, но ихъ нельзя признать совершенно достаточными для тѣхъ обстоятельствъ, которыя пережила Россія послѣ его смерти. Коллегіи, созданныя преобразователемъ, могли, при благопріятныхъ обстоятельствахъ, сдѣлаться хорошимъ орудіемъ нормальной администраціи, орудіемъ, осуществляющимъ отдѣльныя, возложенныя на каждую изъ коллегій задачи. Но для этого нужны были два условія: 1) чтобы общая система администраціи была проведена во всѣхъ инстанціяхъ и во всѣхъ направленіяхъ; 2) чтобы политическая, такъ сказать, сторона администраціи имѣла своего представителя въ установленіи, облеченномъ правами верховнаго надзора и дающемъ общее направленіе всему управленію. Ни то, ни другое условіе не осуществилось въ теченіе всего XVIII вѣка.

Хотя Петръ Великій началъ свою реформу съ мѣстнаго управленія (1708 г.), хотя его законодательство богато узаконеніями о мѣстныхъ должностяхъ, но ничего прочнаго не было создано. Самъ

Петръ колебался въ выборѣ системъ мѣстной администраціи. При его преемникахъ и это непрочное рушилось. До Екатерины II наши мѣстныя установленія представляли самый жалкій видъ. Губерніи даже не имѣли установленій, достойныхъ этого званія. Недостатокъ этотъ отразился на дѣятельности коллегій, которыя должны были взять на себя всю тяжесть администраціи, со всѣми ея подробностями, не имѣя, однако, средствъ къ управленію, при незнаніи мѣстныхъ условій, при отсутствіи достойныхъ исполнителей въ губерніяхъ и въ провинціяхъ. Съ другой стороны, политическій элементъ администраціи, представленный при Петрѣ Великомъ верховною коллегіею—сенатомъ, долгое время былъ представленъ недостойнымъ образомъ. Дѣятельность верховнаго тайнаго совѣта и кабинета способствовала разложенію администраціи больше, чѣмъ ея устройству. Возвышеніе сената при Елисаветѣ Петровнѣ не спасло принципа, завѣщаннаго Петромъ. Мы видѣли выше, отъ какихъ причинъ зависѣли недостатки сенатскаго управленія и подчиненныхъ сенату коллегій.

Екатерина II, съ самаго начала своего царствованія (1764 г.), остановилась на мысли о преобразованіи мѣстнаго управленія. „Цѣлое" сказала она, „не можетъ быть хорошо, если части въ нестроеніи". Уже въ 1764 г. она иначе опредѣлила положеніе губернаторской должности и дала ей больше независимости. Учрежденіе о губерніяхъ (1775—1780) проникнуто мыслью — перенести центръ тяжести всего управленія въ мѣстность. Всѣ коллегіи (за исключеніемъ трехъ главныхъ) были перенесены въ губерніи, подъ именемъ палатъ, приказовъ и т. д. Эти новые органы администраціи были подчинены мѣстному же представителю политической власти—генералъ-губернатору, подчиненному непосредственно сенату и Императрицѣ. Понятно само собою, что отношенія сената и генералъ-прокурора, хотя и оставшихся во главѣ всего управленія, къ новымъ мѣстнымъ должностямъ были крайне неопредѣленны. Затѣмъ, столь же неопредѣленны были отношенія сената къ тѣмъ общимъ и спеціальнымъ задачамъ администраціи, которыя не могли быть переданы мѣстнымъ установленіямъ. Мы видѣли, что Императрица не поручала ихъ сенату, или если и поручала, то номинально. Дѣйствительное завѣдываніе ими ввѣрялось или генералъ-прокурору, или особо довѣреннымъ лицамъ.

Царствованіе Павла I довершило неопредѣленность высшихъ установленій. Значеніе сената, какъ высшаго административно-политическаго установленія, пало. Система личныхъ порученій воскресла съ новою силою. Затѣмъ, Павелъ I возстановилъ въ столицѣ многія коллегіи, упраздненныя послѣ учрежденія губерній, при чемъ отношеніе мѣстныхъ и центральныхъ коллегій не было опредѣлено. Наконецъ,

система мѣстнаго надзора поколебалась, благодаря уничтоженію большинства генералъ-губернаторствъ. Царствованіе Александра I застало высшія установленія въ хаотическомъ состояніи. Трудно было опредѣлить даже взаимное ихъ отношеніе, найти лицо или мѣсто, дѣйствительно отвѣтственное за положеніе каждой части администраціи. Этою необходимостью сколько-нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія-нибудь условія отвѣтственности, наконецъ, примѣромъ западной Европы, особенно Франціи, объясняется первое учрежденіе министерствъ 1802 года.

В. Развитіе министерствъ въ Россіи.

§ 187. Первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ отпечатокъ компромисса, сдѣлки, и притомъ сдѣлки спѣшной. Сперанскій, тогда еще не сановникъ, не принималъ участія въ этомъ дѣлѣ. Основанія новаго учрежденія были выработаны въ „неоффиціальномъ комитетѣ“, въ которомъ вообще предположено было пересмотрѣть и преобразовать начала русскаго государственнаго устройства. Въ комитетѣ засѣдали графъ В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцовъ, князь Адамъ Чарторыйскій и графъ П. А. Строгановъ. Первый планъ преобразованія исполнительной части былъ представленъ княземъ Чарторыйскимъ 10-го февраля 1802 года. Въ запискѣ князя были указаны недостатки существующаго порядка и средства его исправленія. Авторъ предполагалъ раздѣлить административную власть между нѣсколькими министрами, предоставивъ права высшаго надзора сенату. Строгановъ свидѣтельствуетъ, что Государь и всѣ члены комитета остались довольны планомъ Чарторыйскаго. Въ слѣдующихъ засѣданіяхъ первоначальный планъ измѣнялся въ подробностяхъ. Такъ, графъ Кочубей предлагалъ принять французскую систему дѣленія и устройства министерствъ, для чего и принесъ въ комитетъ тогдашній національный французскій календарь (l'Almanach national de France). Но Государь нашелъ, что у французовъ слишкомъ много подраздѣленій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Оленину было поручено составить проектъ образованія министерствъ, который предположено разсмотрѣть въ комитетѣ. Независимо отъ совѣщаній въ комитетѣ, члены его совѣщались и съ воспитателемъ Государя—Лагарпомъ, который находилъ идею учрежденія министерствъ „весьма счастливою“. Только 11-го апрѣля Новосильцовъ представилъ въ комитетъ составленный имъ проектъ раздѣленія министерствъ. Этотъ проектъ и легъ въ основаніе новаго учрежденія. О судьбѣ Оленинскаго проекта ничего неизвѣстно. Кажется, Оленинъ ограничился доставленіемъ свѣдѣній о раздѣленіи предметовъ администраціи между существующими уста-

новленіями. Новосильцовъ предлагалъ раздѣлить „министерство“ (такъ какъ первоначально предположено было образовать одно министерство, съ подраздѣленіемъ его на части) на восемь частей, порученныхъ министрамъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственнаго казначейства, иностранныхъ дѣлъ, военному, морскихъ силъ и народнаго просвѣщенія. Министерства коммерціи не предполагалось: оно было прибавлено впослѣдствіи. Пренія о проектѣ продолжались нѣсколько засѣданій. Онъ былъ посланъ на заключеніе графа А. Воронцова, который и представилъ нѣкоторыя замѣчанія. Но вообще планъ учрежденія остался въ несовершенномъ видѣ. Положеніе министровъ среди совѣта, еще необразованнаго окончательно, коллегій, дѣйствовавшихъ по старому порядку, и сената, только что преобразованнаго, было весьма неопредѣленно [1]). На первое время, впрочемъ, Государь былъ доволенъ тѣмъ, что ему удалось достигнуть хотя нѣкотораго распредѣленія дѣлъ. Вскорѣ послѣ открытія министерствъ онъ писалъ Лагарпу (25-го октября 1802 года): „мѣра, о которой мы такъ часто говорили, въ полномъ дѣйствіи: министерство образовано и идетъ хорошо уже болѣе мѣсяца (съ 8-го сентября). Дѣла отъ этого пріобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ“. Въ оффиціальномъ манифестѣ объ учрежденіи министерствъ указанъ слѣдующій мотивъ: „Мы заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ нами министровъ, постановить имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіе всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность, и чего мы ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія ко благу общему“. Несмотря на ясность цѣли, законодательству предстояла трудная задача опредѣлить отношеніе министровъ къ сенату, который получилъ новое учрежденіе въ одинъ день съ министерствомъ и былъ признанъ высшимъ установленіемъ имперіи. Затѣмъ остались и возстановленныя Павломъ I коллегіи. Первое учрежденіе министерствъ не тронуло пока ни верховнаго значенія сената, ни коллегій. Министры, которымъ поручены были отдѣльныя отрасли администраціи, были поставлены подъ вѣдѣніе сената. На сенатъ возложена была обязанность разсматривать дѣйствія министровъ, по всѣмъ частямъ управленія, ихъ отчеты и по нимъ дѣлать доклады Государю. Слѣдовательно, министры должны были дѣйствовать подъ контролемъ сената [2]).

[1]) Богдановичъ, *Исторія царствованія Императора Александра I*, т. I, приложеніе, стр. 65, 67, 73, 77, 80 и друг.

[2]) П. С. З. № 20406, ст. XII—XIV.

Такихъ министровъ учреждено было 8. Все государственное управленіе раздѣлено было на 8 частей; каждая изъ нихъ составила особое отдѣленіе подъ главнымъ вѣдѣніемъ министра. Эти министерства суть: военное, морское, иностранныхъ дѣлъ, въ вѣдѣніе которыхъ отведены три первенствующія государственныя коллегіи; далѣе: министерство внутреннихъ дѣлъ, министерство финансовъ, министерство коммерціи и министерство народнаго просвѣщенія. Министерство юстиціи не получило особаго образованія, и потому министру юстиціи велѣно было руководствоваться инструкціею генералъ-прокурора сената. Въ связи съ указанными выше управленіями осталось особое установленіе—государственное казначейство. Въ чемъ же выразилось управленіе министровъ? Имъ не было дано въ непосредственное вѣдѣніе никакихъ установленій; имъ назначены только товарищи и канцеляріи. Слѣдовательно, нынѣшнихъ департаментовъ въ министерствахъ не существовало. Старыя коллегіи оставлены были на прежнемъ основаніи и расписаны по министерствамъ: наибольшее число коллегій отдано въ распоряженіе министерства внутреннихъ дѣлъ [1]).

---

[1]) Заимствуемъ изъ названной статьи графа Сперанскаго слѣдующее расписаніе министерствъ и соотвѣтствующихъ имъ коллегій:

Министерства.	Коллегіи.
Военное.	Военная.
Морское.	Морская.
Иностр. дѣлъ.	Иностр. дѣлъ.
Внутреннихъ дѣлъ.	Хозяйственная экспедиція. Соляная контора. Мануфактуръ-коллегія. Медицинская коллегія. Главное почтовое управленіе. Губернскія правленія.
Коммерціи.	Коммерцъ-коллегія. Управленіе путей сообщенія.
Финансовъ.	Бергъ-коллегія. Горное правленіе. Камеръ-коллегія. Банки. Казенныя палаты.
Гос. казначейство.	Госуд. казначейства: статное и остаточное. Счетныя экспедиціи. Казенныя палаты.
М. Юстиціи.	Званіе генералъ-прокурора, съ перемѣною имени, оставалось въ прежнемъ его составѣ.

Первыми министрами были:

1) Военный министръ — Вязмитиновъ; 2) морской — графъ Н. С. Мордвиновъ;

Отношенія коллегій къ министерствамъ состояли въ слѣдующемъ. Каждая коллегія, завѣдующая извѣстною частью, о всѣхъ дѣлахъ посылала къ министру еженедѣльно меморію, а по дѣламъ затруднительнымъ — особыя представленія. Министръ разрѣшалъ представленія, а на меморіи, если считалъ нужнымъ, дѣлалъ замѣчанія. И отвѣты министра, и его замѣчанія сообщались коллегіямъ предложеніями. Если коллегіи не соглашались съ замѣчаніями министра, то представляли ему свои разсужденія. При подтвержденіи отъ министра, если съ нимъ не соглашалась коллегія, мнѣніе послѣдней записывалось въ журналъ, а резолюція министра приводилась въ исполненіе.

Затѣмъ, министрамъ дано право личныхъ докладовъ Государю по важнѣйшимъ дѣламъ, но не иначе, какъ по соглашенію съ другими министрами [1]). Такимъ образомъ власть каждаго министра по отношенію къ коллегіямъ не была строго опредѣлена. Поэтому ее разсматривали различно. Въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемся съ двумя мнѣніями. Первое изъ нихъ принадлежало извѣстному тогдашнему государственному человѣку, Трощинскому, который въ своей запискѣ хвалитъ учрежденіе 1802 г. Именно, онъ опредѣляетъ результаты двухъ манифестовъ 8 сентября 1802 года слѣдующимъ образомъ:

1) „Правительствующій сенатъ, какъ верховное исполнительное мѣсто, получалъ одинъ право обнародывать законы и Высочайшіе указы, наблюдать за точнымъ ихъ исполненіемъ и давать окончательный судъ по дѣламъ судебнымъ.

2) „Коллегіи оставались въ первобытномъ положеніи.

3) „Въ производствѣ дѣлъ сохранился тотъ же коллежскій порядокъ.

---

3) ин. дѣлъ — графъ Воронцовъ, товарищъ его — князь А. Чарторыйскій; 4) мин. юстиц.—Г. Р. Державинъ; 5) внутр. дѣлъ—гр. Кочубей; 6) мин. финансовъ—Васильевъ; 7) госуд. казначей—Голубцовъ; 8) коммерціи—графъ Румянцевъ; 9) народнаго просвѣщенія—гр. Завадовскій.

[1]) П. С. З. № 20406, ст. IX и X. Это начало было предложено Новосильцовымъ въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета 21-го апрѣля 1802 г. Государь изъявилъ сомнѣніе въ пользѣ такой мѣры, но ему доложили, что всѣ отрасли управленія суть какъ бы звенья цѣпи, слѣдовательно — всякое новое распоряженіе долженствовало быть обсуживаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому, и чтобы всѣ части государственной администраціи были направлены къ общей цѣли. Мѣра сія могла также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе государя и, будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностію, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей. Государь одобрилъ это мнѣніе". Богдановичъ, назв. соч., прилож., стр. 81.

4) „Власти министровъ положены уже были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ—быть только посредникомъ между коллегіями и Государемъ, посредствомъ чего министры, получая дѣйствительно всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣтственностью.

5) „Министры, наравнѣ со всѣми прочими чиновниками, подчинялись единообразному наблюденію.

6) „Посредствомъ всѣхъ сихъ распоряженій установлялась точная и опредѣленная отвѣтственность“ [1]).

Такимъ образомъ, по мнѣнію Трощинскаго, сохранены были всѣ выгоды коллежскаго управленія съ выгодами управленія единоличнаго.

§ 188. Но сами министры были совершенно другого мнѣнія. Одинъ изъ нихъ, Кочубей, у котораго дѣлопроизводителемъ былъ Сперанскій, въ 1803 г. представилъ Государю докладъ о неудобствахъ коллежскаго управленія, т.-е. о неудобствахъ коллегіальныхъ обрядовъ и порядка въ подвѣдомственныхъ министерствахъ. Какую роль игралъ здѣсь Сперанскій—трудно сказать. Несомнѣнно, что этотъ докладъ министра внутреннихъ дѣлъ написанъ Сперанскимъ, но онъ тогда былъ только однимъ изъ приближенныхъ чиновниковъ Кочубея и не игралъ самостоятельной роли. Въ докладѣ Кочубея были указаны слѣдующіе недостатки коллежскаго управленія: 1) „медленность, въ дѣлахъ управленія нетерпимая, составляетъ, такъ сказать, существо коллежскаго обряда; 2) недостатокъ раздѣленія работы и постепеннаго ея усовершенія; 3) множество формъ совершенно излишнихъ и образъ письмоводства весьма затруднительный; 4) недостатокъ отвѣтственности; 5) министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, т.-е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненіе: сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки! Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобъ сказать ей свою резолюцію или объявить указъ. Сіе вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупно-

---

[1]) Назв. зап., стр. 35.

сти“ [1]). Этотъ докладъ имѣлъ то практическое послѣдствіе, что всѣ коллегіи были постепенно закрыты, за исключеніемъ трехъ государственныхъ коллегій; вмѣсто нихъ предположено было учредить департаменты. Самъ Сперанскій говоритъ, впрочемъ, что въ такомъ порядкѣ управленія были разныя неудобства. Но особенно рѣзкія возраженія этотъ порядокъ вызвалъ въ Трощинскомъ. Онъ говоритъ: 1) „что въ столицѣ министры присутствовали повсюду и все дѣлали, не бывъ подчинены никакому наблюденію; 2) что въ губерніяхъ и уѣздахъ всѣ мѣста и лица находились подъ непосредственнымъ вліяніемъ министровъ, и что служившіе въ разныхъ мѣстахъ чиновники не что иное были, какъ простыя орудія воли министровъ; 3) что воля министровъ и разнаго рода ихъ канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ отдѣльно и независимо другъ отъ друга, не встрѣчала нигдѣ и ни отъ кого противодѣйствія, развѣ только когда сіи различныя воли, соединясь у губернатора, очевидно сталкивались одна съ другою и приводили губернатора въ невозможность дѣлать исполненія по разнымъ повелѣніямъ, другъ другу противорѣчащимъ; 4) что ни въ министерскихъ департаментахъ, ни въ зависѣвшихъ отъ нихъ губернскихъ и уѣздныхъ управленіяхъ не было никакого наблюденія за исполненіемъ законовъ, и что министры, не имѣвшіе за собой никакого надзора, не могли надзирать и за своими подчиненными“ [2]).

Въ 1810 г., когда поданъ былъ проектъ преобразованія министерствъ, написанный уже Сперанскимъ, послѣдній говоритъ о власти министровъ, что „трудно опредѣлить, въ чемъ она состояла“, а объ отвѣтственности министровъ—что хотя разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ поручено было сенату, „но, какъ изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно, было, что всѣ разрѣшенія министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ по докладу, и совершены Высочайшими указами, на указы же постановленіемъ 1803 г. воспрещено было сенату дѣлать примѣчанія: то разсмотрѣніе отчетовъ

---

[1]) П. С. З. № 20852. Графъ Кочубей выразилъ эту мысль еще въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета 24-го марта 1802 года. Именно, въ одной изъ статей проекта было сказано, что коллегій не будетъ и что онѣ замѣнятся канцеляріями министровъ (bureaux des ministres). „Государь“, сказано въ замѣткахъ гр. Строганова, „полагалъ, что нельзя разомъ уничтожить всѣ эти старинныя формы и что, можетъ быть, достаточно подчинить коллегіи министрамъ и впослѣдствіи уже, когда онѣ на опытѣ окажутся безполезны, замѣнить ихъ другими учрежденіями. Таково было мнѣніе и князя Чарторыйскаго. Напротивъ того, гр. Кочубей, Новосильцовъ и гр. Строгановъ полагали, что коллегіи могли затруднить ходъ дѣлъ въ министерствахъ, и что придется сдѣлать цѣлое положеніе, для примѣненія этихъ устарѣлыхъ формъ къ новымъ учрежденіямъ“. Богдановичъ, тамъ же, стр. 73.

[2]) Назв. зап., стр. 43.

превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый обрядъ сей временемъ пресѣкся" [1]). Затѣмъ Сперанскій прибавляетъ, что всѣ эти обряды дѣйствовали всего три года. Слѣдовательно, мнѣніе Трощинскаго оказывается справедливымъ, хотя и преувеличеннымъ. Но самъ Сперанскій, можетъ быть, для того, чтобы возвеличить свое учрежденіе министерствъ, въ 1811 г. указываетъ недостатки тогдашняго управленія, которые, по его мнѣнію, заключались въ слѣдующемъ: 1) въ смѣшеніи дѣлъ и власти сената и министерствъ, такъ что невозможно было опредѣлить, гдѣ начинается власть сената и гдѣ оканчивается власть министерствъ; 2) онъ говоритъ, что „обращеніе коллегій въ департаменты министерскіе и введеніе ихъ въ составъ министерствъ" принесло значительную пользу, такъ какъ этимъ усилена была скорость и единство управленія, „но, съ другой стороны, ничѣмъ не преграждена самопроизвольность дѣйствій и не удостовѣрена зрѣлость соображеній"; 3) неопредѣленность власти министровъ и недостатокъ отвѣтственности: „по общему закону", продолжаетъ онъ, „министръ не можетъ дать никакого разрѣшенія въ поясненіе или дополненіе существующихъ правилъ. Отсюда необходимость испрашивать на всѣ случаи, даже и маловажные, Высочайшихъ повелѣній, получивъ же сіи повелѣнія, отвѣтственность министра становится не только излишнею, но даже и невозможною. Всѣ сіи неудобства, многократно и въ разныхъ видахъ представлявшіяся, указывали необходимость другого министерствъ образованія". Слѣдовательно, по мысли Сперанскаго, необходимо было дать министру извѣстную степень распорядительной власти и ввести отвѣтственность. Послѣдующее преобразованіе министерствъ состояло въ томъ, что въ іюлѣ 1810 г. вышло новое расписаніе и распредѣленіе дѣлъ между ними. Наконецъ, въ 1811 г. вышло новое учрежденіе министерствъ. Самъ Сперанскій говоритъ, что въ основаніе этого учрежденія положено два начала: 1) что „министерства не суть учрежденія отличныя отъ сената, но суть сами сенатъ"; 2) что между управленіемъ высшимъ и подчиненнымъ не можетъ быть никакихъ посредствующихъ инстанцій. Но введеніе министерствъ въ составъ сената не совсѣмъ оправдалось, равно какъ и непосредственное вліяніе министерствъ на губернское управленіе. Затѣмъ, съ учрежденіемъ въ 1810 г. государственнаго совѣта положеніе министровъ видоизмѣнилось въ двоякомъ отношеніи: съ одной стороны, они, какъ лица оффиціальныя, облечены правомъ законодательной иниціативы; съ другой стороны, отчеты по управленію министерствами должны быть представляемы

---

[1]) *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачева, 1859 г., кн. 3, стр. 41 и слѣд.

въ государственный совѣтъ и тамъ разсматриваться. Постановленіе, что министерства суть часть сената, въ сводѣ законовъ приняло ту условную форму, что министры присутствуютъ въ сенатѣ.

§ 189. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть учрежденіе министерствъ. При разсмотрѣніи его необходимо имѣть въ виду двѣ различныя стороны: организація министерствъ подчинена извѣстнымъ общимъ основаніямъ; затѣмъ каждое изъ нихъ имѣетъ свои опредѣленныя задачи и устройство. Поэтому намъ предстоитъ: 1) разсмотрѣть организацію и значеніе министерствъ вообще; 2) уяснить себѣ распредѣленіе задачъ между отдѣльными министерствами и устройство послѣднихъ. Для этой цѣли мы имѣемъ общее учрежденіе министерствъ, которое заключаетъ въ себѣ два раздѣла: первый раздѣлъ говоритъ объ образованіи министерствъ, т.-е. объ организаціи министерствъ въ тѣсномъ смыслѣ, а второй раздѣлъ заключаетъ въ себѣ общій наказъ министерствамъ, указываетъ степень власти министерствъ вообще, порядокъ ихъ дѣятельности. Остальные раздѣлы учрежденія министерствъ касаются второй нашей задачи, т.-е. содержатъ въ себѣ наказы отдѣльнымъ министерствамъ. Однако, разсмотрѣніе организаціи министерствъ вообще мы должны начать со второго раздѣла общаго учрежденія, потому что въ немъ содержатся общія положенія о существѣ власти министровъ, о цѣли министерскаго установленія, о порядкѣ дѣятельности и отношеній министерствъ и т. д. При этомъ мы сдѣлаемъ только сопоставленіе самыхъ опредѣленій закона, которыя не всегда ясны и не всегда послѣдовательно вытекаютъ другъ изъ друга.

Г. Значеніе министерствъ и права министровъ.

§ 190. Опредѣленіе министерствъ выражено въ ст. 189 учр. мин., гдѣ сказано „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, чрезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“. Что такое верховная исполнительная власть? Трощинскій, въ своей запискѣ, нападаетъ на это выраженіе, слишкомъ, по его мнѣнію, неопредѣленное. Онъ говоритъ: „я знаю одну верховную власть—Императора, въ которомъ соединены и законы, и исполненіе“ [1]). Дѣйствительно, ст. 189, принимая въ соображеніе существо нашего образа правленія, должна

[1]) Тамъ же, стр. 73. „Да чьи же это орудія?.. верховной власти исполнительной?.. Выраженіе „верховной власти исполнительной“ есть философическое отвлеченіе отъ власти самодержавной, предположенной въ отдѣльномъ видѣ отъ власти, которой она принадлежитъ. Кто же сія власть въ Россіи? Государь Императоръ!“

быть понимаема такъ, что министерства суть учрежденія, чрезъ которыя верховная власть дѣйствуетъ въ исполнительномъ порядкѣ. Съ этой точки зрѣнія министры являются органами власти верховной. Это подтверждается ст. 192, гдѣ говорится, что министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти. Но можемъ ли мы разсматривать министровъ только какъ органы власти верховной? Не имѣютъ ли они опредѣленной самостоятельной власти? Дѣйствительно, на основаніи общаго наказа, существо власти, предоставляемой министрамъ, опредѣляется тѣмъ, что она относится единственно къ порядку исполненія, что никакой новый законъ не можетъ быть изданъ министерствомъ [1]). Но существо власти министровъ опредѣляется не однимъ этимъ отрицательнымъ признакомъ. Власть эта имѣетъ опредѣленное и самостоятельное содержаніе. Оно, по ст. 193, опредѣляется тѣмъ, что министры могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ установленія къ исполненію законовъ и распоряженій. Цѣль министерствъ въ ст. 190 опредѣляется такъ: министерства учреждены на тотъ конецъ, чтобы доставить законамъ скорое и точное исполненіе. Итакъ, съ одной стороны министерства являются органами власти верховной, слѣдовательно, участвуютъ въ управленіи верховномъ; а такъ какъ въ управленіи верховномъ верховная власть дѣйствуетъ непосредственно, то министерства должны быть исполнительными органами ея, не имѣющими самостоятельной доли власти, а потому и отвѣтственности; съ другой стороны, министерства являются съ опредѣленною задачею, которая опредѣляется тѣмъ, что они учреждены „на тотъ конецъ, чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе“. Въ этомъ опредѣленіи закона нельзя видѣть внутренняго противорѣчія. Положеніе министровъ на самомъ дѣлѣ двойственно. Какъ представители высшей административной власти, они имѣютъ постоянное соприкосновеніе съ политическими интересами страны. Чрезъ нихъ верховная власть даетъ направленіе всей административной машинѣ; они обязаны вести всѣ части управленія въ духѣ высшаго правительства. Въ этомъ качествѣ политическаго элемента администраціи министры являются непосредственными органами верховной власти. Но, затѣмъ, учрежденіе министерствъ указываетъ имъ кругъ самостоятельныхъ задачъ, осуществляемыхъ ими подъ своею отвѣтственностью. Ближайшимъ образомъ, законъ смотритъ на нихъ какъ на власть надзирающую, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Для осуществленія этой надзирающей власти министры, по ст. 194, вооружены слѣдующими средствами: 1) Въ ихъ рукахъ находится опре-

---

[1]) Ст. 191.

дѣленіе на должности и увольненіе чиновниковъ административнаго вѣдомства. Это положеніе надо понимать въ ограничительномъ смыслѣ: а) нѣкоторыя должности замѣщаются по непосредственному усмотрѣнію Императора: таковы должности первыхъ трехъ классовъ; б) нѣкоторыя должности замѣщаются губернскимъ начальствомъ: таковы должности до VII класса включительно. Слѣдовательно, ст. 194 не касается всѣхъ этихъ должностей. Отсюда видно, что министры могутъ назначать и увольнять чиновниковъ VI и V классовъ (за нѣкоторыми исключеніями въ ту и другую сторону, о которыхъ было сказано въ ученіи о службѣ гражданской) и представляютъ кандидатовъ на должности IV класса, потому что должности IV класса замѣщаются Государемъ по представленію министровъ. 2) Министрамъ принадлежитъ надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій. 3) Разрѣшеніе силою существующихъ законовъ всѣхъ затрудненій и сомнѣній, возникающихъ въ администраціи при исполненіи законовъ и распоряженій. Указанныя права министра касаются его какъ должностного лица, назначеннаго къ тому, чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе. Отсюда вытекаетъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда средства закона недостаточны, когда нуженъ чрезвычайный способъ дѣйствія, превышающій власть министра, послѣдній долженъ докладывать Государю, испрашивая его разрѣшенія на принятіе чрезвычайныхъ мѣръ. Но ст. 195 облекаетъ министровъ: 4) дискреціонною властью, т.-е. неограничиваемою законодательными постановленіями. Эта власть даетъ министру право принимать чрезвычайныя мѣры, слѣдовательно, переступать за предѣлы своихъ законныхъ полномочій въ случаяхъ чрезвычайной важности. Но въ этихъ случаяхъ министръ обязанъ доказать: во-первыхъ, настоятельность самой нужды чрезвычайной мѣры и, во-вторыхъ, невозможность ожидать разрѣшенія высшей власти въ виду настоятельности этой нужды. Независимо отъ этой дискреціонной власти, права министровъ, въ настоящее время de facto и отчасти по закону, усилены нѣкоторыми полномочіями. Мы говоримъ о правѣ министровъ издавать распоряженія, въ развитіе дѣйствующихъ законовъ. Общаго постановленія объ этомъ предметѣ въ сводѣ законовъ не имѣется. Но полномочія эти указываются, каждый разъ, въ отдѣльныхъ узаконеніяхъ, какъ, напримѣръ, въ положеніи о пошлинахъ за право торговли и другихъ пошлинахъ, о почтовой части и т. д.

Права, предоставленныя министрамъ, и разнообразіе ихъ задачъ приводятъ ихъ въ соприкосновеніе со всѣми государственными установленіями и со всѣми видами власти. Поэтому, закону предстояло,

съ возможною точностью, опредѣлить положеніе министровъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій. Къ разсмотрѣнію этого вопроса и обратимся.

Д. Положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

§ 191. Здѣсь мы должны разсмотрѣть отношеніе министровъ, во-первыхъ, къ власти законодательной; во-вторыхъ, къ власти судебной; въ третьихъ, къ другимъ органамъ исполнительной власти; въ четвертыхъ, между собою, и, наконецъ, въ пятыхъ, къ мѣстамъ подчиненнымъ.

1. Отношеніе министровъ къ власти законодательной разсмотрѣно уже выше, въ ученіи о законѣ [1]) и отдѣлѣ о государственномъ совѣтѣ. Ограничимся краткимъ повтореніемъ сказаннаго. Ст. 197 учр. мин. гласитъ, что „отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія, или объ отмѣнѣ прежняго". Другими словами, законъ предоставляетъ министрамъ право законодательнаго почина, въ предѣлахъ, указанныхъ выше. Но вмѣстѣ съ тѣмъ министры участвуютъ и въ разсмотрѣніи законопроектовъ. Они суть члены государственнаго совѣта по самому ихъ званію. Не участвуя въ засѣданіяхъ департаментовъ совѣта на правахъ членовъ ихъ, они могутъ представлять здѣсь свои объясненія. Затѣмъ, министры обязаны присутствовать въ общихъ собраніяхъ совѣта, гдѣ и участвуютъ въ голосованіи наравнѣ съ прочими членами [2]). Наравнѣ съ прочими сановниками министры облечены правомъ объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія [3]).

2. Отношеніе министерствъ къ власти судебной опредѣляется въ ст. 213 и 214 учр. мин., которыя говорятъ, что: а) судебная власть во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ, и б) министерства никого судить и наказывать не могутъ. Но тѣмъ не менѣе разграниченіе между судебною и высшею исполнительными властями довольно трудно провести, потому что исполнительная власть облечена нѣкоторыми функціями, напоминающими функціи судебной власти. Эти статьи, 213 и 214, надо понимать въ томъ смыслѣ, что министерства не могутъ присвоять себѣ правъ, присвоенныхъ судебной власти. Но въ вѣдомствѣ министерствъ сосредоточиваются разные

---

[1]) См. часть I этого сочиненія.

[2]) Учр. гос. сов., ст. 4, 35, 38, 45—47, 56 и слѣд.

[3]) Осн. зак., ст. 55, примѣч.

виды карательной власти. Изъ ст. 1 суд. уст. видно, что администрація облечена различными средствами преслѣдованія и даже наказанія преступленій. Такъ, 1) въ примѣч. къ ст. 1 уст. о пред. и пресѣч. преступл. сказано, что безъ суда, административнымъ порядкомъ, могутъ быть принимаемы различныя мѣры, которыя не считаются лишеніемъ правъ, какъ-то: воспрещеніе жительства въ опредѣленномъ мѣстѣ, отдача подъ надзоръ полиціи; 2) по закону 19 мая 1871 г., на основ. ст. 29, опредѣляется участіе администраціи или, точнѣе, жандармскаго корпуса въ преслѣдованіи политическихъ преступленій; 3) по закону 7 іюня 1872 г., министру внутреннихъ дѣлъ дано право представлять въ комитетъ министровъ объ уничтоженіи книгъ, найденныхъ почему либо особенно вредными. Независимо отъ этого министръ внутреннихъ дѣлъ облеченъ правомъ налагать административныя взысканія на періодическія изданія, — объявлять имъ предостереженія, пріостанавливать изданіе, воспрещать розничную продажу №№ газетъ и т. д.; 4) всѣмъ вѣдомствамъ принадлежатъ важныя дисциплинарныя права относительно служащихъ лицъ, которыя могутъ простираться до удаленія отъ службы безъ объясненія причинъ или съ объясненіемъ; 5) множество проступковъ, совершаемыхъ противъ уставовъ казенныхъ управленій и общественнаго благоустройства, карается также административными властями [1]). Кромѣ карательной власти, администраціи принадлежитъ нѣкоторое участіе въ гражданской юрисдикціи, въ отправленіи гражданскаго правосудія. 1) Въ ст. 215 учр. мин. сказано, что всѣ иски, сопряженные съ казеннымъ интересомъ, разрѣшаются въ сенатѣ не иначе, какъ по истребованіи заключенія отъ министра по принадлежности. Однако, въ такомъ видѣ правило это сохранилось только для дѣлъ, производящихся прежнимъ порядкомъ. Впрочемъ, и судебные уставы не устранили окончательно участія администраціи въ отправленіи гражданскаго правосудія въ дѣлахъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ. Эти дѣла производятся особымъ порядкомъ, при чемъ министрамъ и главноуправляющимъ дается право, „независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ, входить въ кассаціонные департаменты сената съ представленіями объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ“ [2]). Затѣмъ судебные уставы предоставляютъ взаимному соглашенію министерствъ возникающіе между ними споры о казенномъ

---

[1]) Ст. 1124 и 1214 уст. угол. суд., см. также *Русское уголовное судопроизводство по уст. 20-го ноября* Чебышева-Дмитріева.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1295.

имуществѣ [1]). 2) Вѣдѣнію администраціи подчиняется разсмотрѣніе жалобъ и различныхъ неисправностей по подрядамъ и поставкамъ, заключаемымъ частными лицами съ казенными управленіями [2]). Такимъ образомъ, уже изъ этихъ общихъ указаній видно, что министерства облекаются нѣкоторою долею карательной власти и правами административной юстиціи.

3. Что касается отношенія министерствъ къ власти исполнительной, то мы знаемъ, что они считаются органами власти верховной, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ. Но, кромѣ этого, верховная власть въ томъ же порядкѣ проявляется и дѣйствуетъ чрезъ комитетъ министровъ, а высшимъ установленіемъ управленія подчиненнаго является сенатъ. Такимъ образомъ, существо власти, предоставленной министрамъ, приводитъ ихъ въ соприкосновеніе, съ одной стороны, съ сенатомъ, съ другой—съ комитетомъ министровъ. Отношенія эти, естественно, вращаются въ кругѣ исполнительныхъ дѣлъ. По ст. 206 учр. мин. подъ исполнительными дѣлами разумѣются такія, которыя не требуютъ изданія новаго закона или отмѣны стараго [3]). Но законъ отказывается опредѣлить, какіе предметы должны быть отнесены къ этому кругу дѣлъ. Ст. 207 говоритъ, что „предметы сіи опредѣляются не особеннымъ существомъ самыхъ дѣлъ, но степенью власти, потребной къ разрѣшенію ихъ или исполненію". Отсюда само собою слѣдуетъ, что отношенія министровъ къ сенату и комитету министровъ возникаютъ въ томъ случаѣ, когда разрѣшеніе извѣстныхъ дѣлъ превышаетъ степень данной имъ власти, или когда власть эта недостаточна для приведенія извѣстныхъ мѣръ въ надлежащее исполненіе. Этого рода дѣла подводятся подъ двѣ категоріи: 1) нѣкоторыя изъ нихъ могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ, хотя и превышаютъ власть министра. Такъ, напр., иногда требуется сдѣлать циркулярное предписаніе объ исполненіи даннаго закона по всѣмъ вѣдомствамъ; принятіе такой мѣры превышаетъ власть министра; поэтому [4]) такое циркулярное предписаніе должно быть издаваемо чрезъ правительствующій сенатъ. Кромѣ того, ст. 211 учр. мин. исчисляетъ довольно много дѣлъ, по которымъ министры входятъ съ представленіями въ сенатъ [5]). 2) Отношенія министровъ къ комитету министровъ возникаютъ тамъ, гдѣ „законы и учрежденія недостаточны", т.-е. дѣло не

---

[1]) Тамъ же, ст. 1297. Если соглашенія не состоится, дѣло передается, какъ мы видѣли, на разсмотрѣніе 1-го деп. сената.

[2]) Тамъ же, ст. 1300 и слѣд.

[3]) Ср. примѣч. къ ст. 51 осн. зак.

[4]) На осн. ст. 211 учр. мин., п. 6.

[5]) См. выше, учрежденіе 1-го департамента сената.

можетъ быть разрѣшено сенатомъ, или когда, по силѣ закона, данный предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [1]).

4. Общій наказъ опредѣляетъ и отношеніе министерствъ между собою. Мы видѣли, что законъ 1802 г. говорилъ о намѣреніи законодателя учредить министерство, т.-е. одно цѣльное установленіе. Эта мысль не оставлена и учрежденіемъ 1811 г., которое вошло въ дѣйствующій сводъ законовъ. Ст. 216 учр. мин. говоритъ слѣдующее: „поелику всѣ министерства составляютъ единое управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли: раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самаго управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино“. Итакъ, предполагается, что министерства составляютъ какъ бы единое учрежденіе. Но единство такого учрежденія, какъ министерство, можетъ осуществиться только при соблюденіи двухъ условій: а) при однородности министерствъ, т.-е. при томъ условіи, чтобы въ составъ министерства входили лица, одинаковыя по своимъ убѣжденіямъ, такъ сказать, по своему политическому міросозерцанію; б) второе условіе заключается въ томъ, чтобы однородность министерствъ была связана съ солидарною отвѣтственностью министровъ. Естественнымъ послѣдствіемъ этихъ двухъ началъ является в) третье: министерство образуется какъ бы въ формѣ коллегіи, во главѣ которой есть руководящее лицо—первый министръ. Понятно, что осуществленіе этихъ началъ мыслимо только при такомъ государственномъ устройствѣ, гдѣ министерства являются органомъ извѣстной политической партіи, слѣдовательно—въ монархіяхъ представительныхъ. Въ конституціонныхъ государствахъ установленіе такого министерства (Staatsministerium, кабинетъ) разсматривается какъ средство обезпечить палатамъ вліяніе на администрацію, упрочить политическую отвѣтственность исполнительной власти предъ народнымъ представительствомъ, при полной неотвѣтственности монарха. Проведеніе же этихъ началъ въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно. Въ монархіи неограниченной государь есть единственный руководитель и глава политики. Министры отвѣтственны предъ нимъ. Слѣдовательно, ему принадлежитъ полная свобода въ выборѣ совѣтниковъ и исполнителей его воли. Составленіе „однороднаго“ министерства врядъ ли принесло бы какую-нибудь пользу. Напротивъ, въ большинствѣ случаевъ оказывается крайне полезнымъ разнообразіе въ мнѣніяхъ и въ направленіяхъ министровъ. Однородное министерство въ неограниченной монархіи явилось бы

---

[1]) Учр. мин., ст. 209 и 212.—См. выше, учрежденіе комитета министровъ.

не органомъ общественнаго мнѣнія, а извѣстнаго кружка, часто тѣснаго и не всегда полезнаго для страны. Монархъ долженъ имѣть возможность выслушивать различныя мнѣнія, извлекать общія руководящія начала управленія изъ сравненія выгодъ и невыгодъ различныхъ направленій. Посему въ монархіи неограниченной каждый министръ является самостоятельнымъ представителемъ ввѣренной ему части, которою онъ управляетъ подъ личною своею отвѣтственностью предъ Императоромъ. И дѣйствительно, законъ обезпечиваетъ свободу дѣйствій министровъ. Ст. 217 говоритъ, что министръ не можетъ входить въ управленіе дѣлами, находящимися въ вѣдѣніи другого министра. Слѣдовательно, каждое министерство представляетъ самостоятельное управленіе, подчиненное министру, который, въ свою очередь, подчиненъ верховной власти; слѣдовательно, каждый изъ министровъ имѣетъ непосредственное отношеніе къ власти верховной. Самъ законъ ограждаетъ отъ вторженія въ его распоряженія стороннія вѣдомства. Тѣмъ не менѣе, эта отдѣльность министерствъ имѣетъ свои предѣлы, и ст. 216 не есть выраженіе безплоднаго теоретическаго правила. Признавая полную самостоятельность министровъ въ управленіи ихъ частями, законъ долженъ былъ, съ другой стороны, потребовать, чтобы они не расходились въ общихъ цѣляхъ управленія, не уклонялись бы отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховной властью. Это единство въ общемъ направленіи министровъ поддерживается верховною властью, и ближайшимъ средствомъ для такой цѣли является учрежденіе совѣта министровъ, значеніе котораго разсмотрѣно выше.

5. Отношеніе министерствъ къ управленію подчиненному. Если министерства построены на началѣ бюрократическомъ, приказномъ, то отсюда вытекаетъ, что каждому министру ввѣрена извѣстная часть управленія, и потому онъ можетъ требовать отъ подчиненнаго управленія исполненія своихъ предписаній. На этомъ основаніи ст. 231 говоритъ, что подчиненныя мѣста и лица обязаны безпрекословно и съ точностью исполнять предписанія министровъ. Спрашивается: не установляетъ ли эта статья закона обязанности пассивнаго повиновенія для подчиненныхъ лицъ? Въ этомъ случаѣ она разрушала бы нѣкоторыя постановленія основныхъ законовъ (напр., ст. 77—о различіи между административнымъ распоряженіемъ и закономъ), слѣдовательно, отмѣняла бы обязанность всякаго подчиненнаго лица не чинить исполненія по такимъ распоряженіямъ министра, которыя отмѣняютъ существующіе законы или противорѣчатъ послѣднимъ. Но эти начала не только не колеблются, а, напротивъ, подтверждаются ст. 233, 234 и 238 учрежденія министерствъ, гдѣ сказано, что а) всякое начальство, получившее Высочайшее повелѣніе,

несогласное съ закономъ, не чиня исполненія, обязано представить о томъ сначала министру, а затѣмъ въ правительствующій сенатъ; что б) всякое начальство не обязано чинить исполненія по непосредственнымъ распоряженіямъ министерства, которыя отмѣняютъ какіе либо законы, а обязано представить о томъ министру, при чемъ, въ случаѣ подтвержденія ихъ со стороны министра, оно обязано представить объ этомъ первому департаменту сената; что в) начальство не обязано исполнять предписаній министерства, если они выходятъ за предѣлы его компетенціи: напр., министръ финансовъ сдѣлалъ распоряженіе по предметамъ, относящимся до министерства внутр. дѣлъ: въ этомъ случаѣ подчиненныя мѣста, не чиня исполненія, обязаны представить объ этомъ послѣднему и ожидать его разрѣшенія. Всѣ эти постановленія даютъ намъ право комментировать ст. 231 въ томъ смыслѣ, что всякое начальство обязано исполнять законныя предписанія министровъ; слѣдовательно, эта статья устанавливаетъ принципъ закономѣрнаго повиновенія. Для полнаго объясненія этихъ статей должно обратить вниманіе на терминъ, который неоднократно повторяется въ приведенныхъ статьяхъ; именно, въ нихъ говорится: „всякое начальство"... Подходятъ ли подъ это понятіе начальства лица, непосредственно входящія въ составъ министерствъ, слѣдовательно, директоры департаментовъ, начальники отдѣленій, столоначальники и т. п.? Подъ „всякимъ начальствомъ" слѣдуетъ, конечно, разумѣть лица и установлѣнія, облеченныя извѣстною долею самостоятельной власти; главнымъ образомъ означенныя статьи имѣютъ въ виду мѣстныя установленія, которыя имѣютъ долю самостоятельной власти, а въ особенности тѣхъ лицъ, которыя поставлены во главѣ самоуправленія и которымъ ввѣренъ общій надзоръ за дѣйствіями администраціи.

Разсмотрѣвъ существо и цѣль министерствъ, а также мѣсто, занимаемое ими въ ряду другихъ установленій, мы должны разсмотрѣть устройство министерствъ.

Е. Организація министерствъ.

§ 192. Устройство министерствъ опредѣляется однимъ общимъ принципомъ, выраженнымъ въ ст. 1 учр., именно, что управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу, по непосредственному избранію Императорскаго Величества. Слѣдовательно, всѣ учрежденія министерствъ проникнуты началомъ единоличнымъ, т.-е. такимъ, при которомъ рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Товарищъ министра, въ тѣхъ мини-

стерствахъ, гдѣ существуетъ это званіе, не раздѣляетъ съ министромъ его власти. Въ бытность министра онъ не имѣетъ даже никакихъ самостоятельныхъ правъ [1]). Товарищъ министра получаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія послѣдняго или болѣзни его, когда онъ вступаетъ во всѣ права своего министра [2]). Но на замѣну министра его товарищемъ всякій разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе, объявляемое сенату и обнародуемое во всеобщее свѣдѣніе [3]). Въ обыкновенное время товарищъ министра не имѣетъ никакой исполнительной власти. Законъ разсматриваетъ его какъ одного изъ членовъ совѣта министра [4]). Затѣмъ послѣдній можетъ возлагать на него присутствованіе вмѣсто себя въ государственномъ совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, при чемъ онъ вступаетъ во всѣ права и обязанности министра [5]). Наконецъ, министру предоставляется поручать своему товарищу въ управленіе ту или другую часть (не иначе, впрочемъ, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія). Въ этомъ случаѣ товарищъ завѣдуетъ своею частью на правахъ директора департамента, если въ его инструкціи не будутъ указаны другія правила [6]). Такимъ образомъ, министръ остается единственнымъ распорядителемъ своего вѣдомства. Къ учрежденію министерствъ вполнѣ примѣняются слова Вивьена, что 1) дѣйствіе власти ввѣряется единому агенту, 2) что этотъ агентъ долженъ быть вспомоществуемъ совѣтомъ, и 3) что администрація должна подлежать надзору и отвѣтственности. Разсмотримъ каждое изъ этихъ положеній. Быстрота, энергія и отвѣтственность административнаго дѣйствія требуетъ, чтобы оно было ввѣрено одному лицу [7]). Но, безъ сомнѣнія, это дѣйствіе административной власти, ввѣренное одному лицу, было бы источникомъ произвольныхъ, необдуманныхъ актовъ, если бы самъ законъ

---

[1]) За нѣкоторыми исключеніями, которыя будутъ указаны ниже.

[2]) Учр. мин., ст. 2 и 269.

[3]) Тамъ же, ст. 270.

[4]) Тамъ же, ст. 271.

[5]) Тамъ же, ст. 272 и учр. гос. сов., ст. 36.

[6]) Учр. мин., ст. 273.

[7]) *Etudes administratives,* т. I. гл. II, стр. 63 и слѣд. „En premier lieu, l'action est toujours confiée à un agent unique... En second lieu, l'agent qui est appellé à prendre des résolutions, est assisté d'un conseil. L'administration est surveillée... Enfin l'administration est tenue à des devoirs déterminés“. Изъ послѣдняго правила Вивьенъ выводитъ необходимость административной юстиціи, къ которой граждане обращаются въ случаѣ нарушенія администраціею ихъ правъ. Въ заключеніе своего очерка онъ говоритъ: „Un agent unique pour l'exécution, un conseil placé près de lui pour l'éclairer, une surveillance continue et générale, des juridictions pour assurer le respect de la loi et des droits privés; telles sont donc les bases fondamentales de l'organisation administrative“.

не обставилъ его извѣстными условіями. Если законъ справедливо желаетъ достигнуть большей быстроты администраціи чрезъ порученіе ея одному лицу, то выгоды быстроты не окупались бы при томъ предположеніи, что единоличное управленіе повлечетъ за собою необдуманность рѣшеній и даже произвольность дѣйствій. Поэтому Вивьенъ и говоритъ, что, во-вторыхъ, органы, призванные къ принятію рѣшеній, должны быть вспомоществуемы совѣтомъ. Это правило предназначено служить коррективомъ произвольности и поспѣшности, которымъ подвергаются органы, предоставленные самимъ себѣ. Дѣйствительно, хотя рѣшеніе дѣла требуетъ иногда энергіи и быстроты, но это рѣшеніе должно быть основано на предварительномъ глубокомъ изученіи дѣла, на предварительномъ собраніи всѣхъ свѣдѣній, касающихся даннаго вопроса, что́ одному лицу сдѣлать невозможно. Вслѣдствіе этого, самъ законъ требуетъ, чтобы глава извѣстнаго административнаго вѣдомства испрашивалъ совѣты у установленія, для того назначеннаго. Таковы два условія, которыми должны быть обставлены единоличные органы администраціи, т.-е., чтобы рѣшенія ихъ были основаны на предварительномъ изученіи дѣла, порученномъ подчиненному установленію. Впрочемъ, въ этомъ отношеніи должно различать двѣ стороны одного и того же дѣла, именно: должно различать между докладомъ и совѣтомъ. Рѣшеніе министра могло быть основано, во-первыхъ, на докладѣ, т.-е. на совокупности свѣдѣній, справокъ, разъясняющихъ дѣло, поступающее на его разрѣшеніе, на докладѣ, изготовленномъ въ опредѣленномъ канцелярскомъ порядкѣ въ отдѣльномъ департаментѣ. Во-вторыхъ, рѣшеніе министра можетъ быть основано на постановленіи его совѣта, куда поступаютъ важнѣйшіе доклады по дѣламъ, имѣющимъ особенное значеніе, по тѣмъ дѣламъ, по которымъ самъ законъ требуетъ, чтобы министръ выслушивалъ мнѣніе своего совѣта. Отсюда и возникаютъ двоякаго рода учрежденія при министрѣ: департаменты и совѣтъ. Въ третьихъ, хорошее административное устройство требуетъ установленія для единоличныхъ органовъ должной отвѣтственности. Нигдѣ вопросъ объ отвѣтственности не играетъ такой важной роли, какъ въ административныхъ учрежденіяхъ, потому что здѣсь рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Ему предоставляется извѣстная свобода дѣйствій, которая тогда только не превращается въ произволъ, когда будетъ обставлена извѣстными условіями отвѣтственности. Организація отвѣтственности слагается изъ двухъ моментовъ: а) государство должно быть вооружено надзоромъ за дѣятельностью министерства; этому требованію надзора соотвѣтствуетъ у насъ система отчетности; б) законодательство должно опредѣлить условія самой отвѣтственности въ тѣсномъ смыслѣ, т.-е. усло-

вія возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ лицъ административнаго вѣдомства, которыя преступаютъ предѣлы своихъ полномочій или вообще не оправдываютъ возложеннаго довѣрія. Разсмотримъ эти условія въ подробности.

§ 193. Первому условію удовлетворяетъ начало, изложенное въ ст. 1 учр. мин.: управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется отдѣльному лицу по непосредственному избранію Императорскаго Величества. Это лицо является отвѣтственнымъ за всѣ дѣйствія министерства, но, съ другой стороны, оно получаетъ право направленія всѣхъ дѣйствій своего вѣдомства. Мы видѣли уже, какими правами, по ст. 194, облекается министръ. Но министерское управленіе должно быть обставлено нѣкоторыми установленіями, содѣйствующими большей обдуманности, зрѣлости всѣхъ рѣшеній министерства. Такими установленіями являются: части министерства, предназначенныя для доклада, и совѣтъ, состоящій при министрѣ. Къ этимъ двумъ кореннымъ установленіямъ приравниваются всѣ другія. Установленіями докладывающими, по общему правилу, являются департаменты и канцелярія министра. Департаментовъ при каждомъ министерствѣ нѣсколько [1]), соотвѣтственно отраслямъ управленія, входящимъ въ составъ каждаго изъ министерствъ. Канцелярія министра назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ. Департаменты состоятъ изъ директоровъ, вице-директоровъ, начальниковъ отдѣленій (такъ какъ департаменты раздѣляются на отдѣленія), столоначальниковъ и т. д. Составъ канцеляріи установленъ на подобномъ же основаніи. Директоры департаментовъ опредѣляются Высочайшимъ приказомъ, по представленію министра; начальники отдѣленій назначаются самими министрами [2]). Департаменты и канцелярія министра суть установленія, конкурирующія между собою, потому что дѣятельность ихъ однородна. Въ чемъ же заключается различіе между департаментами и канцеляріей министра? Въ канцелярію министра поступаютъ дѣла особенно важныя, каковы: а) Высочайшія повелѣнія и указы; б) сношенія министра съ генералъ-губернаторами и другими министрами; в) дѣла особенной важности по текущему управленію; г) жалобы на распоряженія начальства, подвѣдомственнаго министру; д) отзывы на распоряженія министра; наконецъ е) дѣла секретныя [3]). Изъ всей этой массы дѣлъ доклады подготовляются канцеляріей только по дѣламъ секретнымъ; прочія же дѣла должны быть распредѣлены

---

[1]) За немногими исключеніями: таковы министерства юстиціи и народнаго просвѣщенія.

[2]) Учр. мин., ст. 4—10, 20—22, 33, 34.

[3]) Тамъ же, ст. 54.

между департаментами, при чемъ это распредѣленіе предоставляется директору канцеляріи. Причина такого распорядка та, что законы требуютъ разсмотрѣнія данныхъ дѣлъ учрежденіемъ, спеціально для этого назначеннымъ; исключеніе составляютъ дѣла секретныя, которыя рѣшаются самимъ министромъ. Впрочемъ, изъ всей массы остальныхъ дѣлъ министръ можетъ оставить непосредственно у себя нѣкоторыя дѣла особенной важности, съ тѣмъ, чтобы они доложены были ему чрезъ канцелярію. Всѣ остальныя дѣла распредѣляются между департаментами, которые являются нормальными органами доклада, такъ что ни одно дѣло не можетъ поступить въ совѣтъ министра, не побывавши предварительно въ департаментѣ [1]). Составивъ докладъ, департаментъ представляетъ дѣло на окончательное разрѣшеніе министра.

Но исчерпывается ли задачею докладовъ вся дѣятельность департаментовъ? Дѣйствительно ли все управленіе сосредоточивается въ рукахъ министра? На этотъ вопросъ отвѣтъ долженъ быть данъ отрицательный; департаменты не только изготовляютъ доклады, но имѣютъ и свою степень власти. Это объясняется историческимъ происхожденіемъ департаментовъ. Мы видѣли [2]), что весьма многіе департаменты образованы изъ тѣхъ коллегій или главныхъ управленій, которымъ нѣкогда были ввѣрены задачи центральнаго управленія; что по учрежденію министерствъ 1802 г. эти коллегіи сохранили свою самостоятельность, которую не вполнѣ утратили и послѣ введенія ихъ въ составъ соотвѣтствующаго министерства. Посему департаменты министерствъ во многихъ отношеніяхъ являются мѣстами центральнаго управленія, непосредственнаго завѣдыванія тою или другою частью. Можно сказать, что именно это обстоятельство обусловливаетъ централизацію нашего управленія, сообщаетъ ей тотъ бюрократическій характеръ, который вызвалъ не одну справедливую жалобу. Оно низводитъ министерство—установленіе главнымъ образомъ политическое—на степень административнаго мѣста, погруженнаго во всѣ мелочи управленія; оно ведетъ къ сосредоточенію въ органахъ центральнаго управленія многихъ вопросовъ, которые съ бо̀льшимъ удобствомъ могли бы быть переданы установленіямъ мѣстнымъ; наконецъ, оно примѣняетъ начало единоличное къ такимъ предметамъ, гдѣ польза дѣла требовала бы коллегіальнаго устройства. Трощинскій ничего не имѣлъ противъ министровъ, какъ высшихъ блюстителей и руководителей опредѣленнаго числа однородныхъ коллегій. Онъ возставалъ противъ обра-

---

[1]) Тамъ же, ст. 100.

[2]) См. выше, § 187 и 188.

щенія коллегій въ департаменты, принявшіе отъ нихъ права и обязанности по управленію и притомъ на началахъ единоличной власти.

Въ виду такого двоякаго значенія департаментовъ, производящіяся въ нихъ дѣла раздѣляются на три разряда: на текущія, чрезвычайныя и нетерпящія времени [1]). Дѣла текущія разрѣшаются въ самомъ департаментѣ подъ дирекціей и подписью директора, а исполненіе по нимъ чинится въ соотвѣтствующемъ отдѣленіи [2]). Только нѣкоторыя изъ дѣлъ текущихъ представляются министру; именно, сюда относятся: 1) „дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, министру равными“, и 2) дѣла, которыя онъ самъ велитъ себѣ представить [3]). Подъ именемъ дѣлъ чрезвычайныхъ разумѣются: 1) дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ и правилъ; 2) особенно важныя дѣла, требующія особенныхъ мѣръ или преслѣдованія виновныхъ [4]). Эти дѣла представляются на разрѣшеніе министра. По всѣмъ дѣламъ, представляемымъ на разрѣшеніе министра, доклады совершаются въ двухъ видахъ: 1) въ видѣ записокъ, изготовленныхъ въ департаментѣ съ проектомъ заключенія; эти записки изготовляются только по дѣламъ особенно важнымъ и сложнымъ; 2) дѣла не столь важныя представляются министру въ подлинникѣ, со справками департамента.

Дѣла, нетерпящія времени, не составляютъ отдѣльнаго рода дѣлъ, требующихъ особой власти для ихъ разрѣшенія. Они подлежатъ только скорѣйшему разрѣшенію и разсматриваются въ департаментахъ [5]).

§ 194. Совѣщательными учрежденіями въ министерствахъ являются: а) совѣтъ министра; б) общія присутствія въ департаментахъ; в) спеціальные совѣты, состоящіе при нѣкоторыхъ департаментахъ.

Совѣтъ министра есть высшее установленіе въ министерствѣ, поставленное выше всѣхъ департаментовъ. По ст. 11 учр. мин., онъ имѣетъ слѣдующее значеніе. Въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ имѣется много департаментовъ, изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ составляется общее собраніе. Но эта ст. 11 не имѣетъ практическаго значенія, потому что и въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ немного департаментовъ, существуетъ совѣтъ министра (напримѣръ, въ мини-

---

1) Учр. мин., ст. 84.
2) Тамъ же, ст. 85, 86.
3) Тамъ же, ст. 87.
4) Тамъ же, ст. 88.
5) Тамъ же, ст. 89.

стерствѣ народнаго просвѣщенія). Совѣтъ министра составляется изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ и изъ лицъ, особо назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію; кромѣ того, въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній. Компетенція совѣта опредѣляется ст. 97 [1]), на основаніи которой въ совѣтъ министра поступаютъ: 1) дѣла законодательнаго характера, т.-е. каждый законопроектъ, выработанный въ министерствѣ, прежде чѣмъ онъ поступитъ въ законодательное учрежденіе, долженъ предварительно поступить на разсмотрѣніе совѣта министра [2]); 2) совѣту принадлежитъ предварительное разсмотрѣніе годовой смѣты министерства; 3) важнѣйшія распоряженія по хозяйственному управленію, составленіе условій на подряды, производство подрядовъ и т. д.; 4) дѣла административной юстиціи—по притязаніямъ частныхъ людей на казну и по иску казны съ частныхъ лицъ; 5) дѣла по надзору за дѣйствіями мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству, и по жалобамъ на нихъ [3]); 6) дѣла по упущеніямъ разныхъ чиновниковъ и о преданіи ихъ суду [4]); 7) дѣла по производству въ чины и опредѣленію наградъ по департаментамъ и предположенія объ особыхъ испытаніяхъ по должности, для отправленія коихъ требуются спеціальныя познанія [5]); 8) всѣ другія дѣла, какія министръ сочтетъ нужнымъ предложить на обсужденіе совѣта [6]). Такимъ образомъ, компетенція совѣта министра слагается изъ компетенціи легальной, такъ какъ нѣкоторыя дѣла силою самого закона должны быть представляемы на разсмотрѣніе совѣта, и изъ компетенціи факультативной, дающей министру право передавать тѣ или другія дѣла на разсмотрѣніе совѣта.

Постановленія совѣта не имѣютъ для министра обязательной силы, такъ что онъ можетъ принять рѣшеніе, несогласное съ мнѣніемъ совѣта; но въ такомъ случаѣ, при представленіи дѣла высшему правительству, напр., въ государственный совѣтъ, мнѣніе совѣта кратко прописывается, для того. чтобы высшее государственное учрежденіе могло видѣть. въ чемъ заключалось разногласіе министра съ совѣтомъ. Исполненіе постановленія совѣта поручается одному изъ департаментовъ, по принадлежности, т.-е. тому, въ которомъ дѣло первоначально возникло [7]).

---

[1]) Эта ст. измѣнена: 5-й пунктъ ея вовсе отмѣненъ, а 17-й замѣненъ

[2]) Тамъ же, пп. 1, 2 и ст. 200.

[3]) Тамъ же, ст. 97, пп. 8—11, 13—15 и 18.

[4]) Тамъ же, п. 16.

[5]) Тамъ же, п. 17 по прод. 1886 г.

[6]) Тамъ же, ст. 98.

[7]) Тамъ же, ст. 110, 112, 114. Послѣднее правило представляетъ нѣкоторыя исключенія, о которыхъ будетъ сказано ниже.

Учреждая совѣтъ при министрѣ, законъ рекомендуетъ совѣщательный порядокъ и для отдѣльныхъ департаментовъ, т.-е., чтобы важныя дѣла разсматривались въ общемъ присутствіи департамента, состоящемъ изъ директора, вице-директора и начальниковъ отдѣленій. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ здѣсь одинаковъ съ разсмотрѣніемъ дѣлъ въ совѣтѣ министра [1]).

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ есть еще спеціальные совѣты, напримѣръ: совѣтъ торговли и мануфактуръ, медицинскій, главнаго управленія по дѣламъ печати и другія спеціальныя установленія, которыя мы укажемъ въ своемъ мѣстѣ.

§ 195. Послѣдній вопросъ въ организаціи министерствъ есть вопросъ о контролѣ надъ министерствами и объ отвѣтственности министровъ. Чтобы контроль надъ министрами могъ быть осуществленъ, для этого необходимо, во-первыхъ, чтобы главноначальствующее лицо, т.-е. министръ, могло удостовѣриться въ правильности дѣлопроизводства въ каждомъ установленіи, находящемся въ его вѣдомствѣ. Эта цѣль достигается посредствомъ такъ называемыхъ ревизій, производство которыхъ рекомендуется закономъ по каждому департаменту и по всему министерству. Директоръ обязанъ производить ревизію дѣлъ во всѣхъ отдѣленіяхъ департаментовъ и столовъ; независимо отъ этого министръ производитъ ревизію всѣхъ департаментовъ чрезъ особо избранныхъ лицъ [2]). Но ревизія есть актъ, исходящій отъ самого министра, и составляетъ, такъ сказать, домашнее средство министерства.

Болѣе важнымъ средствомъ является отчетность. Подъ именемъ отчетности министерствъ разумѣется обязанность представленія извѣстныхъ свѣдѣній о положеніи дѣлъ въ каждомъ министерствѣ. Эти свѣдѣнія касаются, во-первыхъ, денежныхъ вопросовъ—исполненія смѣты каждаго министерства. По государственной росписи ежегодно отпускаются на каждое министерство опредѣленныя суммы и въ самой росписи распредѣляются по отдѣльнымъ статьямъ въ каждомъ министерствѣ, такъ что каждое министерство имѣетъ спеціальный бюджетъ. Отсюда возникаетъ необходимость провѣрки употребленія назначенныхъ суммъ на каждый предметъ, съ провѣркою, притомъ, необходимости произведенныхъ расходовъ и правильности траты. Порядокъ денежной отчетности опредѣлялся ст. 160—174 учр. министерствъ; но въ настоящее время, вслѣдствіе преобразованія правилъ отчетно-

---

[1]) Тамъ же, ст. 117.

[2]) Тамъ же, ст. 150—157.

сти и порядка дѣйствій государственнаго контроля, послѣдній провѣряетъ исполненіе росписи другимъ способомъ, о которомъ будетъ сказано ниже. Во-вторыхъ, министръ представляетъ годовой отчетъ о состояніи управленія ввѣренной ему части. Отчеты о дѣлахъ по каждой части управленія представляются на усмотрѣніе Государя. Предварительное составленіе ихъ, на основаніи ст. 175 и слѣд. учр. мин., поручается отдѣльнымъ департаментамъ, и уже изъ департаментскихъ отчетовъ составляется общій министерскій отчетъ. Въ отчетѣ должны быть указаны: состояніе дѣлъ за предшествующій годъ, успѣхи, сдѣланные министерствомъ въ теченіе прошлаго года, причины, замедляющія исполненіе бумагъ, результаты новыхъ законоположеній, изданныхъ правительствомъ, и вліяніе ихъ на ту или другую часть и т. д. Разсмотрѣніе этихъ отчетовъ, по учрежденію 1802 г., сосредоточивалось въ правительствующемъ сенатѣ но сенатъ не имѣлъ средствъ провѣрять отчеты и требовать объясненій отъ министровъ. Съ учрежденіемъ государственнаго совѣта разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ отчетовъ поручалось этому установленію. Въ настоящее время отчеты представляются на Высочайшее усмотрѣніе и разсматриваются предварительно особой коммиссіей по Высочайшему избранію; окончательное же разсмотрѣніе ихъ должно происходить въ совѣтѣ министровъ. Наконецъ, въ третьихъ, отъ министерствъ требуются отчеты о видахъ и предположеніяхъ касательно улучшенія въ различныхъ частяхъ управленія. Значеніе этого вида отчетовъ довольно неопредѣленно. Законъ говоритъ такъ: „успѣшное управленіе каждой части предполагаетъ твердый и постоянный планъ ея усовершенія“ [1]). Это постановленіе должно понимать въ томъ смыслѣ, что для улучшенія каждой части управленія необходимъ предварительный планъ ея усовершенствованія; на этомъ основаніи на каждаго министра возлагается обязанность составить планъ будущаго управленія и представить на Высочайшее усмотрѣніе. На министра возлагается обязанность отъ времени до времени докладывать о томъ, до какой степени представленный планъ приведенъ въ исполненіе. Отчеты этого рода являются, слѣдовательно, средствомъ наблюденія, насколько каждое министерство, независимо отъ исполненія текущихъ дѣлъ, совершенствуетъ ввѣренную ему часть, по плану, имъ составленному и одобренному верховною властью.

§ 196. Отъ отчетности, которая является только средствомъ надзора за министерствами, должно отличать отвѣтственность мини-

---

[1]) Тамъ же, ст. 183.

стровъ, какъ средство пресѣченія злоупотребленій, совершающихся въ министерствѣ. Вопросъ объ отвѣтственности министровъ имѣетъ спеціальную, особенную постановку въ отдѣльныхъ государствахъ, вслѣдствіе чего невозможно провести параллели между отвѣтственностью министровъ въ неограниченныхъ монархіяхъ и отвѣтственностью въ государствахъ конституціонныхъ, а потому намъ приходится указать здѣсь не столько пункты сходства между тою и другою отвѣтственностью, сколько пункты различія [1]).

Отвѣтственность министровъ въ Англіи и другихъ конституціонныхъ государствахъ, какъ извѣстно, явилась орудіемъ ограниченія королевской прерогативы въ пользу народнаго представительства. Подъ вліяніемъ министерской отвѣтственности и выработалось въ Англіи то положеніе, что особа короля неприкосновенна и священна, что онъ не отвѣтствуетъ за дѣйствія министерства. Но отсюда возникаютъ и особыя права для министровъ: 1) ни одно распоряженіе правительства не можетъ имѣть силы, если оно не скрѣплено министромъ; 2) скрѣпа влечетъ за собою отвѣтственность скрѣпившаго. Въ государствахъ конституціонныхъ отвѣтственность министровъ имѣетъ болѣе политическій, нежели юридическій характеръ. Министры болѣе отвѣтствуютъ за направленіе политики, нежели за законность своихъ дѣйствій. Въ тѣхъ случаяхъ, когда палата возбуждаетъ преслѣдованіе противъ министра, хотя бы уголовное, это преслѣдованіе является скорѣе оружіемъ партіи для низложенія противника, нежели актомъ правосудія. Если мы разсмотримъ извѣстнѣйшіе процессы, производившіеся во Франціи и Англіи, то увидимъ, что юридическая отвѣтственность министровъ была болѣе политическимъ орудіемъ, средствомъ отдѣлаться отъ противника, нежели средствомъ установленія правильнаго соотношенія между законами и распоряженіями, и что палаты не преслѣдовали другой цѣли. Отсюда само собою понятно и другое положеніе: юридическая отвѣтственность министровъ, т.-е. возбужденіе уголовнаго преслѣдованія противъ совѣтниковъ короны, имѣла смыслъ и значеніе только до тѣхъ поръ, пока не установилось правильнаго вліянія палатъ на дѣла; до тѣхъ поръ, пока вліяніе короны на дѣла было сильно, а вліяніе палатъ слабо, у послѣднихъ было

---

[1]) Литература: Б. Констанъ (B. Constant), *Cours de politique constitutionnelle*.—А. Шербюлье (A. Cherbulier), *Théorie des garanties constitutionnelles*, т. II.—Р. ф.-Моль (R. v. Mohl), *Die Verantwortlichkeit der Minister* etc.—Буддеусъ (Buddeus), *Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionnellen Monarchien*.—А. Самуели (Samuely), *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionnellen Monarchie*.—Францъ Гауке (Fr. Gauke), *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit* etc., Wien 1880 г.

единственное средство противъ дѣйствій министровъ—пригрозить уголовнымъ преслѣдованіемъ; но какъ только установилось правильное вліяніе палатъ на рѣшеніе дѣлъ, онѣ не прибѣгаютъ къ уголовному преслѣдованію совѣтниковъ короны, министровъ,—министерства отвѣчаютъ предъ ними болѣе всего за направленіе своей политики, и когда политика министерства не одобряется палатою, то министерство падаетъ.

Само собою разумѣется, указанныя начала непримѣнимы къ отвѣтственности министровъ въ государствахъ неограниченныхъ. Если въ этихъ государствахъ и существуетъ политическая отвѣтственность министровъ, то она не имѣетъ надобности формулироваться въ положеніяхъ закона, потому что отъ Монарха зависитъ устранить министра, котораго мнѣнія не соотвѣтствуютъ направленію правительства. Весьма естественно, что Монархъ не затрудняется устранить министра, всѣ убѣжденія котораго противны существующимъ установленіямъ. Такимъ образомъ, то, что мы сказали о политической отвѣтственности министровъ за направленіе политики въ государствахъ конституціонныхъ, въ государствахъ неограниченныхъ не можетъ быть формулировано въ законодательствѣ; такая отвѣтственность составляетъ, такъ сказать, негласное средство между неограниченнымъ Монархомъ и его совѣтниками. Поэтому наше законодательство и обращаетъ вниманіе на юридическую отвѣтственность министровъ и, прежде всего, на предметы отвѣтственности.

Юридическая отвѣтственность министровъ, по ст. 251, является въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда министръ превышаетъ предѣлы своей власти, слѣдовательно, когда онъ а) издаетъ распоряженіе въ отмѣну существующихъ законовъ, и б) когда онъ, миновавъ установленный порядокъ, издаетъ распоряженіе, требующее разсмотрѣнія его въ законодательномъ порядкѣ; 2) министръ отвѣтствуетъ за бездѣйствіе власти, или, какъ говоритъ законъ: „когда министръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ“. Изъ ст. 251 вытекаютъ слѣдующія весьма важныя послѣдствія. Поводы къ отвѣтственности по бездѣйствію власти могутъ возникнуть изъ разсмотрѣнія дѣйствій подчиненнаго управленія, когда окажется, что это управленіе дѣйствуетъ неправильно по винѣ министра; слѣдовательно, этого рода поводы, сами по себѣ взятые, не имѣютъ непосредственнаго отношенія къ дѣятельности министра. Поводы самостоятельные могутъ возникнуть изъ превышенія власти. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ непосредственными актами министра. Этимъ объясняется, почему отдѣлъ объ отвѣтственности министровъ зани-

мается почти исключительно опредѣленіемъ того, что должно считаться превышеніемъ власти. Законъ, въ данномъ случаѣ, идетъ путемъ отрицательнымъ. Высказавъ общее положеніе, что министръ превышаетъ свою власть, присвоивая себѣ законодательныя права, законъ обращается къ исчисленію случаевъ, когда министръ не можетъ считаться превысившимъ власть. На основаніи ст. 253 [1]) и слѣд. не считается превышеніемъ власти: а) когда министръ дѣйствовалъ по уполномочію верховной власти; б) когда онъ дѣйствовалъ по ст. 195 учр. мин., т.-е., когда принялъ чрезвычайную мѣру и можетъ объяснить ея настоятельность и невозможность дожидаться предварительнаго разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ; наконецъ, в) когда министръ издалъ распоряженіе, служащее къ подтвержденію законовъ существующихъ или къ исполненію ихъ.

Указанныя постановленія имѣютъ въ виду, такъ сказать, формальныя опредѣленія превышенія власти. Другія постановленія закона касаются матеріальной стороны дѣла—вреда, происходящаго отъ неправильныхъ дѣйствій министровъ. Но въ данномъ случаѣ законъ уклоняется отъ всякаго положительнаго опредѣленія. Напротивъ, онъ и здѣсь останавливается на случаяхъ неотвѣтственности министровъ больше, чѣмъ на случаяхъ отвѣтственности. Ст. 255 гласитъ, что а) вредный законъ, хотя бы и предложенный министромъ, но принятый и утвержденный законодательнымъ порядкомъ, не влечетъ за собою отвѣтственности министра, потому что утвержденіе само собою снимаетъ такую отвѣтственность; б) распорядительная мѣра, предложенная министромъ, но принятая сенатомъ или Высочайше одобренная, также не влечетъ для министра отвѣтственности. Но здѣсь законъ дѣлаетъ оговорку: „развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе“. Смыслъ этого постановленія тотъ, что министръ подвергается отвѣтственности въ томъ случаѣ, если умышленно ввелъ въ заблужденіе сенатъ или верховную власть. Наконецъ, в) министръ не отвѣчаетъ за такія распоряженія, которыя прямо присланы ему къ исполненію и имъ не скрѣплены.

Таковы постановленія закона относительно предметовъ отвѣтственности министра,—постановленія—нельзя не замѣтить этого—довольно неопредѣленныя. Всѣ постановленія объ отвѣтственности вращаются, главнымъ образомъ, около вопроса о превышеніи власти. Поэтому сила ихъ зависитъ отъ точности опредѣленія предѣловъ власти министровъ. Но именно этотъ вопросъ разрѣшенъ въ учрежденіи министерствъ наименѣе точно. Хотя Сперанскій и говорилъ,

---

[1]) Ср. ст. 253 учр. мин. и ст. 51 осн. зак., примѣч.

что прежнее учрежденіе министерствъ отличалось недостаткомъ отвѣтственности, но и имъ созданное не удовлетворило многихъ и вызвало жестокія замѣчанія Трощинскаго [1]).

Затѣмъ законъ говоритъ о порядкѣ возбужденія отвѣтственности. Отвѣтственность министра можетъ быть возбуждена: 1) жалобами частныхъ лицъ, приносимыми Государю чрезъ канцелярію прошеній; впрочемъ, по смыслу ст. 259 учр. мин., эти жалобы могутъ быть приносимы и непосредственно Государю; 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ о томъ, что министръ своими распоряженіями побуждаетъ ихъ отступать отъ законовъ; 3) производствомъ суда надъ должностными лицами министерства, когда окажется, что злоупотребленія этихъ лицъ были вызваны распоряженіями министра; 4) обозрѣніемъ губерній, когда окажется, что злоупотребленія въ губерніи зависѣли отъ дѣйствія министра; 5) разсмотрѣніемъ отчетовъ, поступающихъ на разсмотрѣніе Императора; наконецъ, 6) если откроютъ въ подчиненныхъ ему мѣстахъ какія либо злоупотребленія, которыя находятся въ связи съ распоряженіями министра. Какое же движеніе могутъ получить всѣ эти жалобы и заявленія? Такъ какъ министерства непосредственно подчинены верховной власти, то каждое изъ такихъ заявленій о злоупотребленіяхъ министра должно быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе и получаетъ ходъ только съ Высочайшаго утвержденія, и то въ томъ только случаѣ, когда дѣйствія министра привели къ важному государственному ущербу и злоупотребленіямъ. Если Государь сочтетъ поводы къ отвѣтственности заслуживающими уваженія, то передаетъ дѣло на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Дѣло поступаетъ непосредственно въ общее собраніе, гдѣ избирается особая коммиссія для производства слѣдствія, которое, по окончаніи его, представляется, вмѣстѣ съ мнѣніемъ коммиссіи, на Высочайшее усмотрѣніе. Мнѣніе государственнаго совѣта можетъ имѣть двоякія послѣдствія: если окажется, что министръ дѣйствовалъ безъ всякаго злого умысла и произвелъ безпорядокъ въ управленіи и государственный ущербъ по неспособности къ управленію, то онъ лишается Высочайшаго довѣрія и устраняется отъ должности; если же окажется, что дѣйствія министра заключаютъ въ себѣ признаки преступленія, то онъ предается верховному уголовному суду, на основаніи ст. 1062 уст. уг. суд., при чемъ обвинительный актъ составляется на основаніи слѣдствія коммиссіи государственнаго совѣта, которое играетъ, такимъ образомъ, роль предварительнаго слѣдствія [2]).

---

[1]) См. назв. записку, стр. 74 и слѣд.

[2]) Верховный уголовный судъ не есть установленіе постоянно существующее. Онъ учреждается на каждый случай по особому Высочайшему указу. Судъ соста-

Ж. Организація отдѣльныхъ министерствъ.

§ 197. При разсмотрѣніи отдѣльныхъ министерствъ мы должны имѣть въ виду два вопроса: о кругѣ вѣдомства каждаго изъ нихъ, или о раздѣленіи задачъ между высшими административными установленіями, и о классификаціи министерствъ, или о тѣхъ группахъ, въ которыя могутъ быть собраны по общности ихъ цѣли всѣ отдѣльныя отрасли управленія.

Вопросъ о задачахъ каждаго министерства, о кругѣ ихъ вѣдомства, принципіально долженъ быть разрѣшенъ тѣмъ, что министерства соотвѣтствуютъ одной изъ общихъ и основныхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ. Отсюда понятно, что развитіе отдѣльныхъ управленій находится въ тѣснѣйшей связи съ процессомъ уясненія этихъ цѣлей въ самомъ государствѣ. Самыми элементарными задачами государства являются: 1) внѣшнія его сношенія съ другими державами, съ цѣлью обезпеченія взаимныхъ выгодъ, обезпеченія своей безопасности и благосостоянія путемъ мирнымъ, посредствомъ переговоровъ, слѣдовательно, задача внѣшнихъ сношеній, или такъ называемыхъ иностранныхъ дѣлъ; 2) организація внѣшней и внутренней безопасности—организація военныхъ силъ, которая, согласно средствамъ войны, распадается на морскую и сухопутную, слѣдовательно задача организаціи военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ; 3) задача финансовыхъ средствъ, которыми должно располагать государство для своего существованія, также составляетъ элементарную задачу государственнаго управленія; сюда относятся: изысканіе, упорядоченіе и употребленіе всѣхъ источниковъ государственныхъ доходовъ; наконецъ, 4) государство, съ самаго момента своего появленія, по отношенію къ обществу исполняетъ также элементарную задачу, вытекающую изъ общей идеи охраненія мира внутри—правосудіе, первоначально являющееся въ видѣ самосуда. Эти четыре задачи уясняются сами собой, при разсмотрѣніи коренныхъ цѣлей государства; онѣ опредѣляются условіями внѣшней и внутренней безопасности и внутренняго мира. И дѣйствительно, эти части управленія издавна получали опредѣленную организацію. Если имѣть въ виду только указанныя задачи, то можно сказать, что государственная администрація имѣетъ цѣлью обезпеченіе существованія государства, поддержаніе внутренняго мира и доставленіе

вляется подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя государственнаго совѣта, изъ предсѣдателей департаментовъ совѣта и первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ сената и въ общемъ ихъ собраніи. Прокурорскія обязанности возлагаются на министра юстиціи.

правительству матеріальныхъ средствъ. Но затѣмъ, съ бо̀льшимъ развитіемъ государства, оно беретъ на себя рядъ задачъ, которыя касаются внутренняго благосостоянія, развитія умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія цѣлаго общества. Эта совокупность обширныхъ задачъ получаетъ названіе **внутренняго управленія**. Подъ внутреннимъ управленіемъ разумѣютъ совокупность тѣхъ мѣръ, которыми государство содѣйствуетъ осуществленію цѣлей умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія общества; таковы предметы: народнаго просвѣщенія, управленія путей сообщенія, содѣйствія земледѣлію, торговлѣ, промышленности и т. д. Эти задачи получаютъ осуществленіе свое въ новѣйшее время, когда государство поняло свою задачу въ отношеніи къ обществу гораздо шире, чѣмъ оно понимало ее въ прежнее время [1]).

---

[1]) Согласно современнымъ потребностямъ, въ государствахъ западно-европейскихъ министерства существуютъ въ слѣдующемъ видѣ:

Въ **Англіи** кабинетъ составляется изъ высшихъ должностныхъ лицъ королевства и статсъ-секретарей, управляющихъ отдѣльными вѣдомствами. Именно, въ составъ кабинета входятъ: 1) первый лордъ казначейства (премьеръ); 2) лордъ-канцлеръ; 3) лордъ-президентъ тайнаго совѣта; 4) лордъ-хранитель малой печати; 5) канцлеръ казначейства; 6) первый лордъ адмиралтейства; 7) статсъ-секретари: а) внутреннихъ дѣлъ, б) иностранныхъ дѣлъ, в) колоній. г) военныхъ дѣлъ, д) Индіи; 8) генералъ-почтмейстеръ; 9) президентъ торговаго бюро; 10) предсѣдатель бюро мѣстнаго управленія. Впрочемъ число этихъ лицъ увеличивается или уменьшается, смотря по условіямъ составленія кабинета.

Во **Франціи** высшее управленіе ввѣрено **одиннадцати** министерствамъ: 1) министръ юстиціи, хранитель печати; 2) министръ иностранныхъ дѣлъ; 3) министръ внутреннихъ дѣлъ; 4) министръ военный; 5) министръ морскихъ силъ и колоній; 6) министръ финансовъ; 7) министръ народнаго просвѣщенія, вѣроисповѣданій и изящныхъ искусствъ; 8) министръ общественныхъ работъ; 9) министръ торговли и промышленности; 10) министръ земледѣлія; 11) министръ почтъ и телеграфовъ.

Въ **Австро-Венгріи**, благодаря раздѣленію этого государства на двѣ самостоятельныя части, имѣются: I—министры, общіе для всей монархіи; они суть: 1) министръ иностранныхъ дѣлъ; 2) министръ имперскихъ финансовъ и 3) военный министръ; II—въ **Цислейтаніи** дѣйствуютъ слѣдующія министерства: 1) внутреннихъ дѣлъ; 2) торговли и промышленности; 3) вѣроисповѣданій и народнаго просвѣщенія; 4) юстиціи; 5) земледѣлія; 6) финансовъ; 7) народной защиты. Изъ министровъ составляется совѣтъ, имѣющій особаго президента; III—земли **Транслейтанскія** имѣютъ министерство, образованное на тѣхъ же основаніяхъ, но съ нѣкоторыми отличіями въ распредѣленіи задачъ. Именно, въ составѣ транслейтанскаго министерства имѣются: 1) министръ двора; 2) юстиціи; 3) Кроатіи и Словацкихъ земель; 4) народнаго просвѣщенія и вѣроисповѣданій; 5) путей сообщенія и публичныхъ сооруженій; 6) народной защиты; 7) финансовъ; 8) внутреннихъ дѣлъ; 9) земледѣлія, торговли и промышленности.

Въ **Пруссіи** имѣются: 1) министръ двора; 2) иностранныхъ дѣлъ; 3) финансовъ; 4) духовныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и дѣлъ врачебныхъ; 5) торговли,

§ 198. Наши министерства образовались путемъ чисто практическимъ, т.-е. путемъ раздѣленія между отдѣльными министрами разныхъ государственныхъ коллегій, приблизительно сродныхъ по своему назначенію. Такихъ частей управленія признано было 8: военно-сухопутныхъ и морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія [1]). 25 іюля [2]) 1810 г. послѣдовало первое раздѣленіе государственныхъ дѣлъ; тогда уже признано пять главныхъ группъ, на которыя раздѣляются министерства: 1) внѣшнія сношенія—министерство иностранныхъ дѣлъ, 2) устройство внѣшней безопасности—министерство военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ, 3) устройство государственной экономіи, 4) устройство суда гражданскаго и уголовнаго—министерство юстиціи и 5) устройство внутренней безопасности—министерство полиціи. Всѣ эти министерства соотвѣтствуютъ; по мысли законодателя, рубрикамъ государственныхъ задачъ. Самое непонятное—группа государственной экономіи. Экономія понимается въ данномъ случаѣ въ самомъ обширномъ смыслѣ, т.-е. въ смыслѣ всѣхъ установленій, предназначенныхъ для государственнаго хозяйства и для содѣйствія благосостоянію народному. Сюда относились: министерство финансовъ, министерство народнаго просвѣщенія, ревизія государственныхъ счетовъ и главное управленіе путей сообщенія; потомъ сюда же прибавлено было главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій. Такимъ образомъ, государственная экономія обнимала собою значительное число министерствъ. Вообще же можно сказать, что здѣсь сосредоточены были два разряда государственныхъ дѣлъ: то, что можно назвать цѣлями государственнаго хозяйства—министерство финансовъ, государственное казначейство, ревизія государственныхъ счетовъ, и то, что можно назвать внутреннимъ управленіемъ—министерство внутреннихъ дѣлъ, главное управленіе почтъ и т. д. Что касается министерства полиціи, то и оно можетъ быть отнесено къ министерству государственной экономіи. Несмотря на внесеніе бо̀льшаго порядка въ раздѣленіе министерствъ въ настоящее время, нельзя провести строго теоретическихъ началъ въ учрежденіи отдѣльныхъ министерствъ. Задачи, преслѣдуемыя отдѣльными министерствами, носятъ довольно смѣ-

---

промышленности и общественныхъ сооруженій; 6) внутреннихъ дѣлъ; 7) юстиціи; 8) военный; 9) земледѣлія.

Подобнымъ образомъ составлены министерства и въ другихъ государствахъ Европы.

[1]) П. С. З. № 20406.

[2]) П. С. З. № 24307.

шанный характеръ, почему раздѣленіе ихъ на группы представляется неудобнымъ. Поэтому, не увлекаясь желаніемъ группировать министерства по научнымъ соображеніямъ, мы представимъ группировку министерствъ примѣнительно къ группировкѣ ихъ въ 1810 г., сохранившей значеніе до настоящаго времени; при этомъ мы будемъ имѣть въ виду замѣчаніе, сдѣланное нами относительно группы „государственной экономіи", т.-е., что подъ нею разумѣется, съ одной стороны, совокупность учрежденій для государственнаго хозяйства, а съ другой—совокупность учрежденій, приноровленныхъ для цѣлей внутренняго управленія. Но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы министерства представляли свою задачу въ чистомъ видѣ; напримѣръ, министерство финансовъ приноровлено къ цѣлямъ государственнаго хозяйства, т.-е. къ попеченію объ источникахъ государственныхъ доходовъ и наблюденію за точнымъ передвиженіемъ государственныхъ суммъ, но въ немъ мы найдемъ также попеченіе о развитіи торговли, такъ что въ одномъ министерствѣ соединены два—министерство финансовъ и министерство торговли. То же встрѣчается и въ другихъ министерствахъ.

1. Министерство иностранныхъ дѣлъ.

§ 199. Оно завѣдуетъ внѣшними сношеніями страны. Задача, преслѣдуемая министерствомъ иностранныхъ дѣлъ, относится къ числу элементарныхъ. Отсюда понятно, что государство наше еще до учрежденія министерства иностранныхъ дѣлъ имѣло установленіе, предназначенное для дипломатическихъ цѣлей. Еще въ московскій періодъ существовалъ для этихъ цѣлей посольскій приказъ, хотя надобно сказать, что онъ предназначенъ былъ отчасти и для внутренняго управленія, и въ его вѣдѣніи находились пограничныя провинціи, которыя вновь присоединялись къ Россіи, напр.: Сибирь, Малороссія, иногда царства Казанское и Астраханское [1]). Въ ряду другихъ московскихъ приказовъ посольскій приказъ занималъ чрезвычайно видное мѣсто и въ царствованіе Петра Великаго легко могъ быть преобразованъ въ коллегію иностранныхъ дѣлъ, которая сохранялась съ нѣкоторыми измѣненіями до самаго учрежденія министерствъ [2]). Она получила образованіе министерства въ 1811 году.

---

[1]) Названіе посольской палаты встрѣчается уже при Иванѣ Грозномъ (А. А. Э., т. I, № 289).—Ср. Неволинъ, т. VI, Образов. упр. и т. д., стр. 172.

[2]) До 1718 года сохранялся посольскій приказъ, называвшійся государственною посольскою канцеляріею или другими названіями. Въ 1718 г., въ общемъ расписаніи коллегій, помѣщена и коллегія иностранныхъ дѣлъ (П. С. З. № 3255); она получила особый регламентъ въ 1720 году (№ 3518).

Впрочемъ, коллегія иностранныхъ дѣлъ продолжала свое существованіе до 1832 года. Въ этомъ году послѣдовало существенное преобразованіе министерства. Именно: 1) упразднена коллегія иностранныхъ дѣлъ; 2) учрежденъ совѣтъ министерства; 3) къ существовавшему уже азіатскому департаменту прибавлено три новыхъ: а) внутреннихъ сношеній, б) внѣшнихъ сношеній, в) хозяйственныхъ и счетныхъ дѣлъ. Послѣдняя реформа министерства иностранныхъ дѣлъ относится къ 1868 г. [1]).

Общія задачи министерства иностранныхъ дѣлъ опредѣляются слѣдующимъ образомъ: 1) оно предназначено для веденія политическихъ сношеній съ иностранными правительствами; 2) для покровительства въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и русскимъ интересамъ; 3) для защиты русскихъ подданныхъ, по дѣламъ ихъ, за границей, и 4) для содѣйствія къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи. Такимъ образомъ, министерство имѣетъ въ виду: 1) обезпеченіе обще-политическихъ интересовъ государства; 2) цѣли административно-общественныя и, наконецъ, 3) защиту личныхъ правъ каждаго русскаго подданнаго за границей, если они будутъ нарушены иностраннымъ государствомъ,—слѣдовательно, задачи частнаго международнаго права. Этимъ различнымъ цѣлямъ соотвѣтствуютъ и установленія, состоящія при министерствѣ иностранныхъ дѣлъ. Они раздѣляются на центральныя и заграничныя.

Центральныя установленія состоятъ въ вѣдѣніи министра иностранныхъ дѣлъ, который носитъ названіе вице-канцлера или канцлера. Вице-канцлеръ или канцлеръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ хранитель большой государственной печати, которая прикладывается къ важнѣйшимъ государственнымъ актамъ. При министрѣ иностранныхъ дѣлъ состоятъ: товарищъ его, совѣтники и чиновники особыхъ порученій. Таковы органы непосредственнаго управленія министерствомъ. Къ установленіямъ министерства относятся: 1) Совѣтъ министра [2])—состоитъ изъ товарища министра, старшихъ совѣтниковъ, двухъ штатныхъ членовъ, другихъ лицъ по Высочайшему повелѣнію и директоровъ департаментовъ. Сравнительно съ другими учрежденіями совѣтъ имѣетъ чрезвычайно слабое значеніе; законъ не указываетъ, какія дѣла должны быть передаваемы на разсмотрѣніе совѣта. Онъ ограничивается общимъ опредѣленіемъ, что „разсмотрѣнію совѣта подлежатъ всѣ дѣла, которыя министръ признаетъ нужнымъ предложить его обсужденію“. Это зависитъ, быть

[1]) 2-е П. С. З. № 5286. Учр. мин., ст. 2319 и слѣд. по прод. 1886 г.

[2]) Тамъ же, ст. 2329—2333.

можетъ, оттого, что задачи дипломатическія трубуютъ болѣе единоличнаго управленія, чѣмъ всякія другія. Впрочемъ одна задача осуществляется непремѣнно совѣтомъ министра—производство экзамена для молодыхъ людей, желающихъ служить по дипломатической части. 2) Канцелярія министра, въ которой производится переписка по дѣламъ политическимъ, т.-е. по дѣламъ особой важности, которыя требуютъ непосредственныхъ сношеній министра иностранныхъ дѣлъ съ министрами иностранныхъ дѣлъ другихъ государствъ. 3) Министерство раздѣляется на департаменты для производства текущихъ дѣлъ. Таковы: а) департаментъ внутреннихъ сношеній; его компетенціи [1]) подлежатъ всѣ сношенія Россіи съ иностранными державами о защитѣ интересовъ русскихъ подданныхъ въ предѣлахъ государствъ, входящихъ въ составъ европейскаго международнаго союза; б) азіатскій департаментъ, который предназначенъ для той же цѣли въ отношеніи государствъ восточныхъ; в) департаментъ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ—для производства по дѣламъ объ опредѣленіи на должности и увольненіи и для завѣдыванія суммами и имуществомъ министерства. При министерствѣ состоятъ: 4) архивы: а) государственный архивъ, въ которомъ хранятся болѣе важныя политическія дѣла, особенно секретныя; б) главный архивъ, гдѣ хранятся дѣла, производившіяся въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ; онъ раздѣляется на московскій и петербургскій: въ первомъ хранятся дѣла до 1801 г., а въ послѣднемъ—дѣла съ 1801 г. Управленіе государственнымъ и с.-петербургскимъ главнымъ архивомъ соединено подъ управленіемъ одного директора.

Разсмотрѣніе иностранныхъ учрежденій, каковы посольства и миссіи, составляетъ предметъ международнаго права.

2. Министерства военное и морское.

§ 200. Военно-сухопутное министерство образовалось изъ воинской коллегіи, учрежденію которой предшествовали многочисленные приказы по воинской части временъ московскихъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 2341—2344.

[2]) Приказовъ по военной части въ Москвѣ было чрезвычайно много. Сюда принадлежали:

1) Стрѣлецкій приказъ (Карамзинъ, IX, 370, 516, Котошихинъ, гл. VII, 5); 2) рейтарскій (съ 1651 года; Котош. гл. VII, 15); въ 1680 соединился съ 3) приказ. иноземскимъ (Котош., гл. VII, 14); 4) казачій прик. (1618—1646); 5) пушкарскій (съ Ивана Грознаго; Котош., гл. VII, 11), завѣдывалъ артиллерійскою и инже-

При Петрѣ Великомъ, при развитіи арміи, съ изданіемъ въ 1716 г. воинскаго устава, получила образованіе и воинская коллегія, которая впослѣдствіи подвергалась многимъ преобразованіямъ [1]). При учрежденіи министерствъ коллегія была оставлена на прежнемъ основаніи, но уже въ 1812 году (П. С. З. № 24971) учреждено военное министерство, составленное изъ семи департаментовъ, канцеляріи министра и нѣкоторыхъ особенныхъ установленій. Затѣмъ, въ теченіе послѣдующихъ царствованій, начался непрерывный рядъ преобразованій, завершившійся изданнымъ въ 1869 г. положеніемъ о военномъ министерствѣ.

Для уразумѣнія организаціи военнаго министерства нужно имѣть въ виду, что это министерство имѣетъ дѣло съ арміей, т.-е. съ совокупностью лицъ, которыя поставлены въ спеціальныя условія, слѣдовательно, съ цѣлымъ званіемъ лицъ, юридически отличающихся отъ всей остальной массы подданныхъ,—подчиненныхъ особой дисциплинѣ, нуждающихся въ особомъ, спеціальномъ образованіи, въ особыхъ средствахъ для попеченія объ ихъ здоровьѣ, продовольствіи, обмундированіи и т. д. Въ виду такихъ цѣлей военное вѣдомство должно быть нѣкоторою „самодовлѣющею“ единицею. Этими условіями объясняется составъ военнаго министерства.

Командованіе арміей, по ст. 1 полож. о воен. мин., сосредоточивается въ рукахъ Государя Императора. Но Высочайшая воля выражается чрезъ военное министерство, которое завѣдуетъ всѣми частями арміи [2]). Отсюда и являются двоякаго рода учрежденія. Во-первыхъ, такъ какъ Императоръ есть главноначальствующій арміей, то при немъ состоитъ учрежденіе, предназначенное для принятія его личныхъ приказаній или для исполненія извѣстныхъ

нерною частью; 6) оружейный (Котош., гл. VII, 21); 7) бронный, для заготовленія холоднаго оружія. Затѣмъ, во время разныхъ войнъ учреждались: приказъ сбора ратныхъ людей; приказъ денежнаго и хлѣбнаго сбора; приказъ денежной раздачи и т. д. Неволинъ, т. VI, назв. соч., стр. 157 и слѣд.

[1]) Воинская коллегія образовалась изъ соединенныхъ въ 1701 году (П. С. З. № 1859) приказовъ рейтарскаго и иноземскаго. Соединенные приказы получили названіе приказа военныхъ дѣлъ. Послѣдній существовалъ до 1717 г., когда онъ былъ замѣненъ военною коллегіею (тамъ же № 3133). Учрежденіе коллегіи развивалось послѣдующими указами. Независимо отъ учрежденія коллегіи, разныя части военнаго управленія были ввѣрены особымъ мѣстамъ и лицамъ. Такъ, при коллегіи явились конторы: 1) кригсъ-коммиссаріатская, 2) казначейская, 3) провіантская и 4) артиллерійская, и особыя должностныя лица съ состоявшими при нихъ канцеляріями: 1) генералъ-фельдцейхмейстеръ, 2) генералъ-кригсъ-коммиссаръ и 3) генералъ-провіантмейстеръ. Ср. Голиковъ, т. XVIII, стр. 25 и слѣд., и П. С. З. №№ 3316, 3383, 3588, 1764, 1992, 3090, 4323, 2412, 3006 и т. д.

[2]) Полож. о военн. мин., ст. 2.

специальныхъ порученій. Такимъ учрежденіемъ является императорская главная квартира, устройство которой преобразовано положеніемъ 21 февраля 1883 года. Главную квартиру составляютъ: командующій гл. квартирою, его помощникъ, всѣ генералъ-адъютанты генералъ-маіоры свиты Е. В., флигель-адъютанты Е. В., генералы, состоящіе при особѣ Е. В., комендантъ гл. квартиры, штабъ-офицеръ для порученій въ званіи флигель-адъютанта, лейбъ-медикъ Е. В. и главный священникъ.

Къ составу гл. квартиры принадлежитъ канцелярія, замѣнившая прежнюю военно-походную канцелярію Е. В., и собственный Е. И. В. конвой [1]). При императорской главной квартирѣ состоитъ канцелярія по принятію прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя. О ней мы скажемъ въ своемъ мѣстѣ.

Общія задачи военнаго министерства опредѣлены ст. 2 и 3 положенія. Оно разсматривается какъ высшій органъ, чрезъ который „объявляется и приводится въ исполненіе Высочайшая воля по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящимся". Являясь органомъ власти верховной, министерство сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ и самостоятельное завѣдываніе всѣми отраслями военнаго управленія. Именно, ему подлежатъ:

1) усовершенствованіе военнаго законодательства и наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ, касающихся воинской части;

2) общій составъ и устройство, какъ строевое, такъ и хозяйственное, всѣхъ разрядовъ и родовъ войскъ;

3) попеченіе о содержаніи арміи въ надлежащемъ порядкѣ, дисциплинѣ и довольствѣ во всѣхъ отношеніяхъ;

4) заботы о приготовленіи и образованіи военныхъ чиновъ;

5) принятіе мѣръ къ защитѣ государства;

6) производство военно-учебныхъ работъ, необходимыхъ для военныхъ цѣлей.

Высшими установленіями его являются военный министръ и военный совѣтъ. Военный министръ есть непосредственный органъ верховной власти по отношенію къ управленію всѣми частями арміи и въ немъ сосредоточивается наблюденіе за всѣми частями министерства [2]). При министрѣ нѣтъ товарища. Затѣмъ мы видѣли, что армія есть совокупность лицъ особаго званія въ государствѣ, подчиненныхъ особымъ законамъ, суду и администраціи; поэтому она нуждается въ высшемъ законосовѣщательномъ органѣ. Такимъ органомъ является военный совѣтъ, дѣятельность котораго конкури-

---

[1]) Собр. узак. 1883 года, ст. 544.

[2]) Полож. о военн. мин., ст. 8 и слѣд.

руетъ съ дѣятельностью государственнаго совѣта, въ томъ смыслѣ, что законы, касающіеся спеціально военнаго вѣдомства, разсматриваются въ военномъ совѣтѣ и отсюда поступаютъ на Высочайшее утвержденіе. Въ немъ сосредоточены, кромѣ того, вопросы относительно важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ по состоянію войскъ и относительно эмеритуры. Онъ подчиняется непосредственно верховной власти.

Военный совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Предсѣдательство принадлежитъ военному министру, а въ отсутствіе его—старшему по чину члену совѣта. Члены опредѣляются и увольняются именными указами. Дѣлами совѣта управляетъ начальникъ канцеляріи военнаго министерства [1]).

Дѣла, подлежащія совѣту, разсматриваются или въ общемъ его собраніи, или въ частныхъ присутствіяхъ. Послѣднія составляются изъ предсѣдательствующаго и членовъ (не менѣе 5), назначаемыхъ Императоромъ изъ общаго числа членовъ совѣта на годъ [2]). Разсмотрѣнію общаго собранія подлежатъ всѣ дѣла по законодательной и важнѣйшія дѣла по хозяйственной частямъ. Прочія разсматриваются въ частныхъ присутствіяхъ [3]). Нѣкоторыя дѣла, преимущественно хозяйственнаго характера, рѣшаются самимъ совѣтомъ; другія представляются имъ непосредственно на Высочайшее утвержденіе; третьи поступаютъ на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ [4]). Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ; при раздѣленіи голосовъ имѣетъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя. Военному министру предоставляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ предлагать на разсмотрѣніе общаго собранія дѣла, рѣшенныя въ частныхъ присутствіяхъ [5]). Всѣ сношенія совѣта съ высшими государственными установленіями производятся черезъ военнаго министра [6]). При совѣтѣ, для спеціальнаго разсмотрѣнія нѣкоторыхъ родовъ дѣлъ, состоятъ постоянные совѣщательные комитеты. Они суть: а) главный военно-кодификаціонный комитетъ для разсмотрѣнія вопросовъ законодательныхъ; б) главный комитетъ по устройству и образованію войскъ; в) главный военно-госпитальный комитетъ, для разсмотрѣнія вопросовъ по медицинской

---

[1]) Тамъ же, ст. 53—59, 64, 71 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 61 и 62. Кромѣ того, для предварительнаго разсмотрѣнія спеціальныхъ вопросовъ составляются, по распоряженію предсѣдателя военнаго совѣта, особыя совѣщательныя коммиссіи. Ст. 63.

[3]) Тамъ же, ст. 72.

[4]) Тамъ же, ст. 78—81.

[5]) Тамъ же, ст. 92, 93.

[6]) Тамъ же, ст. 99.

части [1]. Кромѣ того, на членовъ военнаго совѣта возлагается инспектированіе войскъ и военныхъ заведеній. На одного изъ нихъ, по Высочайшему усмотрѣнію, возлагается завѣдываніе эмеритальною кассою военно-сухопутнаго вѣдомства [2]).

Затѣмъ, высшимъ установленіемъ военнаго министерства являются также:

1. Главный военный судъ. Судебная часть военн. вѣдомства преобразована въ 1867 г. примѣнительно къ судебнымъ уставамъ 1864 г., поскольку начала общихъ судебныхъ установленій согласны съ условіями военной дисциплины. Затѣмъ, 8-го марта 1883 года, устройство военно-судной части [3]) было измѣнено согласно новымъ требованіямъ воинской службы. Высшее завѣдываніе военно-судною частью, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, попрежнему ввѣрено главному военному суду. Онъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ, число коихъ опредѣляется штатомъ, и двухъ членовъ временныхъ, назначаемыхъ по представленію военнаго министра Высочайшею властью. Временные члены назначаются на шестимѣсячный срокъ съ тѣмъ, чтобы чрезъ каждые три мѣсяца одинъ выбывалъ по очереди. Главному суду, сверхъ правъ его въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, принадлежитъ право разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ, касающихся военно-судной части [4]).

2. Канцелярія министра. Она: а) завѣдываетъ дѣлопроизводствомъ по тѣмъ дѣламъ, которыя разрѣшаются непосредственно министромъ; б) дѣлопроизводствомъ по дѣламъ военнаго совѣта; в) дѣлами военной эмеритуры; г) при канцеляріи состоитъ особый юрисконсультъ, для завѣдыванія дѣлами по спорамъ и искамъ казны и частныхъ лицъ, поступающихъ къ военному министру или въ военный совѣтъ. При немъ имѣется нѣсколько помощниковъ [5]).

3. Главный штабъ, образованный изъ двухъ, прежде различныхъ учрежденій — инспекторскаго департамента и генеральнаго штаба. Инспекторскій департаментъ завѣдывалъ дѣлопроизводствомъ по назначенію на военныя должности и по движенію на службѣ

---

[1]) Тамъ же, ст. 100—121. До 1884 года, сверхъ указанныхъ комитетовъ, при военномъ совѣтѣ состояли комитеты: а) военно-учебный и б) военно-тюремный. Положеніемъ военнаго совѣта, Высочайше утвержденнымъ 5 января 1884 года, эти два комитета упразднены и лежавшія на нихъ обязанности возложены: а) по части военно-учебной — на главное управленіе военно-учебныхъ заведеній, б) по части тюремной — на главный штабъ. Собр. узак. 1884 года, ст. 132.

[2]) Тамъ же, ст. 65 и слѣд.

[3]) Т.-е. раздѣлъ первый свода военно-суднаго устава (ст. 1—112, кн. XXIV, изд. 2-е 1869 года).

[4]) Собр. узак. 1883 года, ст. 554.

[5]) Полож. о военн. мин., ст. 127.

военныхъ чиновъ. Генеральный штабъ разрѣшалъ вопросы о расквартированіи арміи, о сформированіи арміи, о съемкѣ картъ и т. п. Оба эти учрежденія въ настоящее время соединены въ одно, подъ названіемъ главнаго штаба. Въ немъ сосредоточены: а) дѣла по личному составу и комплектованію войскъ; б) по устройству, службѣ, размѣщенію (дислокаціи), образованію и хозяйству войскъ. Въ виду такихъ обширныхъ задачъ, въ немъ сосредоточиваются полныя свѣдѣнія о войскахъ, какъ въ общемъ составѣ, такъ и въ каждой изъ составныхъ частей. На штабъ возлагается завѣдываніе геодезическими работами, составленіе картъ, плановъ, военно-статистическихъ описаній мѣстностей въ военномъ отношеніи и т. д. Штабъ находится подъ вѣдѣніемъ начальника главнаго штаба и состоитъ изъ 6 отдѣленій [1]), канцеляріи съ бухгалтерскою частью и нѣкоторыхъ другихъ частей, въ числѣ коихъ главное мѣсто занимаютъ: а) военно-топографическій отдѣлъ, для завѣдыванія астрономическими, геодезическими, топографическими и картографическими работами военнаго вѣдомства [2]); б) военно-ученый комитетъ, для направленія ученой дѣятельности генеральнаго штаба корпуса топографовъ; в) отдѣлъ и особое совѣщаніе при начальникѣ главнаго штаба по перевозкѣ войскъ и грузовъ [3]). Наконецъ, при главномъ штабѣ состоятъ: 1) корпусы: а) офицеровъ генеральнаго штаба, б) военныхъ топографовъ и в) фельдъегерскій; 2) Николаевская академія генеральнаго штаба.

Всѣ указанныя выше установленія вѣдаютъ общимъ управленіемъ арміи. Независимо отъ того, отдѣльныя части военнаго вѣдомства ввѣрены особымъ главнымъ управленіямъ, которыхъ въ настоящее время семь:

1) Интендантское управленіе, для главнаго наблюденія за снабженіемъ арміи всѣмъ нужнымъ по части продовольствія и обмундированія; при немъ находятся: спеціальный комитетъ для разрѣшенія спеціально относящихся къ этой части вопросовъ и музеумъ образцовыхъ продуктовъ, хлѣба и т. д. Оно состоитъ въ вѣдѣніи

---

[1]) 1-е отдѣленіе завѣдываетъ составленіемъ штатовъ войскъ, ихъ формированіемъ, образованіемъ, поддержаніемъ дисциплины и т. д.; 2-е—составленіемъ дислокацій, передвиженіемъ войскъ, ихъ распредѣленіемъ, дѣлами по избранію мѣстъ для крѣпостей, укрѣпленій и военныхъ складовъ, и т. д.; 3-е—дѣлами по довольствію войскъ, ихъ ремонтированію и внутреннему хозяйству; 4-е—дѣлами по производству, опредѣленію, перемѣщенію и увольненію военныхъ чиновъ; 5-е—распоряженіями по воинской повинности и дѣлопроизводствомъ по службѣ нижнихъ чиновъ; 6-е—дѣлами о наградахъ, пенсіяхъ и т. п. Тамъ же, ст. 133—139.

[2]) Тамъ же, ст. 146 и слѣд.

[3]) Тамъ же, ст. 153 и слѣд. Собр. узак. 1886 года, № 37, ст. 331.

главнаго интенданта [1]). 2) Главное артиллерійское управленіе, для завѣдыванія частями: инспекторскою, техническою, ученою, учебною и хозяйственною всего артиллерійскаго вѣдомства. Оно находится подъ начальствомъ генералъ-фельдцейхмейстера, при коемъ имѣется товарищъ. При немъ состоятъ: артиллерійскій (ученый) комитетъ, Михайловскія артиллерійскія академія и училище, вѣдомства: арсенальное, пороховое, оружейное и патронное [2]). 3) Главное инженерное управленіе, подъ начальствомъ генералъ-инспектора по инженерной части, для завѣдыванія устройствомъ крѣпостей, воинскихъ зданій, ихъ поддержанія и т. д. При управленіи состоятъ: инженерный (ученый) комитетъ, Николаевская инженерная академія и Николаевское инженерное училище [3]). 4) Главное военно-медицинское управленіе и при немъ военно-медицинскій ученый комитетъ и военно-медицинская академія [4]). 5) Главное управленіе военно-учебныхъ заведеній для завѣдыванія всѣми военно-учебными заведеніями, кромѣ тѣхъ, которыя находятся при полкахъ для солдатъ, потому что эти послѣднія находятся въ вѣдѣніи полкового управленія; при управленіи находится главный военно-учебный комитетъ, для содѣйствія лучшему развитію учебныхъ заведеній [5]). 6) Главное управленіе казачьихъ войскъ, войскъ, не входящихъ въ составъ арміи [6]). Наконецъ, 7) главное военно-судное управленіе подъ начальствомъ главнаго военнаго прокурора, представляющее нѣчто въ родѣ военнаго министерства юстиціи; слѣдовательно, оно завѣдуетъ всей прокуратурою и судьями. Всѣ эти управленія находятся непосредственно при министерствѣ. Въ связи съ министерствомъ военнымъ находятся особыя управленія: управленія генералъ-инспектора кавалеріи, инспектора стрѣлковой части и комитетъ о раненыхъ, учрежденный для попеченія о раненыхъ—для исходатайствованія имъ пенсій и различныхъ должностей и для вспомоществованія.

§ 201. Морское министерство предназначено для завѣдыванія военно-морскими силами имперіи. Составляя вѣдомство, подобное военному министерству, по его задачамъ и условіямъ, оно имѣетъ и аналогическое устройство. Русскій флотъ основанъ Петромъ Вели-

---

[1]) Тамъ же, ст. 164 и слѣд.
[2]) Тамъ же, ст. 185—214.
[3]) Тамъ же, ст. 215 и слѣд.
[4]) Тамъ же, ст. 237 и слѣд.
[5]) Тамъ же, ст. 258 и слѣд.
[6]) Тамъ же, ст. 270.

кимъ [1]). Послѣ устройства верфи въ Воронежѣ, въ 1696 году былъ учрежденъ корабельный приказъ. Съ 1703 года онъ былъ переименованъ въ адмиралтейскій приказъ [2]) и ему велѣно вѣдать дѣла по постройкѣ кораблей. Затѣмъ, для управленія флотомъ былъ учрежденъ приказъ морского флота или морскихъ воинскихъ дѣлъ. Съ учрежденіемъ коллегій оба приказа составляли одну адмиралтейскую коллегію, получившую свой регламентъ въ 1722 году [3]). При кончинѣ Петра Великаго управленіе морскими дѣлами принадлежало адмиралтейской коллегіи (находившейся подъ предсѣдательствомъ генералъ-адмирала) и состоявшимъ въ ея вѣдѣніи конторамъ: 1) адмиралтейской, 2) кригскоммиссаріатской, 3) контролерской, 4) подрядной, 5) казначейской, 6) цейхмейстерской, 7) провіантской, 8) оберъ-сарваерской, 9) артиллерійской, 10) академической, 11) партикулярной верфи и 12) вальдмейстерской.

Это сложное и подробное устройство показываетъ, какое вниманіе обращалъ преобразователь на свое любимое учрежденіе. Преемники Петра прибѣгали только къ частнымъ преобразованіямъ созданной имъ коллегіи. Главнѣйшее преобразованіе послѣдовало при Екатеринѣ II, въ 1763 и 1765 годахъ, когда коллегія получила новое дѣленіе на экспедиціи [4]). Съ учрежденіемъ министерствъ получила новое устройство и адмиралтействъ-коллегія, именно въ 1805 году. Образованіе морского министерства, на новомъ основаніи, послѣдовало въ 1827 году [5]). Затѣмъ, съ 1836 г. морское министерство не терпѣло существенныхъ измѣненій. Важныя реформы послѣдовали въ 1860 и 1867 годахъ, когда издано было, въ видѣ опыта, на 5 лѣтъ, новое положеніе объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ [6]). Оно замѣнено положеніемъ 1885 года [7]).

Согласно прежнему порядку дѣлъ, главное управленіе морскимъ вѣдомствомъ сосредоточивалось въ рукахъ генералъ-адмирала. По положенію 1885 года управленіе принадлежитъ главному начальнику флота и морского вѣдомства. Назначается онъ по избранію Государя и подчиняется непосредственно Его Императорскому Величеству (ст. 1 и 2). Гл. начальникъ флота и морск. вѣд. состоитъ

---

[1]) По исторіи русскаго флота имѣется основательное сочиненіе Ѳ. Ѳ. Веселаго. Спб., 1875 г. Ср. также графа Д. Толстого — *О первоначальномъ учрежденіи и т. д. Адмир.-коллегіи, Морской Сборникъ*, 1855, іюль.

[2]) П. С. З. № 1930.

[3]) П. С. З. № 3937. Дополненія послѣдовали въ 1723 и слѣд. годахъ.

[4]) П. С. З. №№ 11982 и 12069.

[5]) П. С. З. № 21699. 2-е П. С. З. № 1325.

[6]) Собр. узак. 1867 г., ст. 542.

[7]) Собр. узак. 1885 года, № 102, ст. 852.

предсѣдателемъ адмиралтействъ-совѣта. Онъ имѣетъ право распространять на флотъ и морское вѣдомство дѣйствіе объявляемыхъ по военно-сухопутному вѣдомству Высочайшихъ повелѣній по предметамъ, не требующимъ разсмотрѣнія государственнаго совѣта [1]).

Органомъ, непосредственно завѣдующимъ дѣлами флота, является морское министерство, во главѣ котораго стоитъ управляющій морскимъ министерствомъ, назначаемый непосредственно Государемъ. Онъ пользуется правами министра и въ то же время состоитъ вице-предсѣдателемъ адмиралтействъ-совѣта. Ему принадлежитъ право предварительнаго разсмотрѣнія и исправленія финансовыхъ смѣтъ морского министерства, равно какъ предположеній хозяйственныхъ учрежденій о способахъ выполненія различныхъ заготовокъ и наблюденіе за ихъ исполненіемъ. Управляющій морскимъ министерствомъ имѣетъ право: 1) принимать на счетъ казны, по военно-морскому судебному уставу, убытки по дѣламъ о потерѣ или поврежденіи гребныхъ и портовыхъ судовъ и корабельныхъ принадлежностей; 2) въ поступающихъ на его окончательное разрѣшеніе дѣлахъ о преданіи служащихъ суду или о наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій, принимать на счетъ казны убытки на сумму до 3.000 р., происшедшіе не отъ злоупотребленій и упущеній по службѣ лицъ, коимъ было ввѣрено храненіе казеннаго имущества; 3) по подлежащимъ разсмотрѣнію его дѣламъ слагать на ту же сумму казеннаго взысканія по безнадежности, законнымъ порядкомъ удостовѣренной, и 4) разрѣшать продажу на ту же сумму ненужныхъ морскому вѣдомству вещей, зданій и матеріаловъ [2]). Высшая распорядительная и законосовѣщательная власть по морскому вѣдомству принадлежитъ адмиралтействъ-совѣту, состоящему изъ предсѣдателя (гл. нач. фл. и м. в.), вице-предсѣдателя (упр. м. мин.) и извѣстнаго числа членовъ. Адмиралтействъ-совѣтъ, подобно военному совѣту, является законосовѣщательнымъ учрежденіемъ по морскому вѣдомству, и вслѣдствіе этого конкурируетъ съ государственнымъ совѣтомъ, такъ какъ нѣкоторыя постановленія его идутъ прямо на Высочайшее утвержденіе.

По ст. 14, пункту 1, разсмотрѣнію адмиралтействъ-совѣта подлежатъ проекты новыхъ законовъ и штатовъ по морскому вѣдомству, а также дополненій и измѣненій существующихъ по сему вѣдомству узаконеній, за исключеніемъ тѣхъ, которыя подлежатъ вѣдѣнію главнаго военно-морского суда.

Въ адмиралтействъ-совѣтѣ сосредоточиваются и высшія дѣла по

---

[1]) Полож., ст. 1—4.

[2]) Тамъ же, ст. 5 и слѣд.

распорядительной части: 1) проекты наказовъ по технической и строевой части; 2) проекты наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ морского вѣдомства, за исключеніемъ наказовъ по судебной части; 3) финансовая смѣта морского министерства и подчиненныхъ ему управленій, а также предположенія о способѣ выполненія хозяйственныхъ операцій; 4) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ и по взысканіямъ казны съ частныхъ лицъ; 5) дѣла о морскихъ призахъ и репризахъ; 6) дѣла по эмеритальной кассѣ морского вѣдомства; 7) всѣ дѣла по хозяйственной части, превышающія власть управляющаго морскимъ министерствомъ.

Дѣла въ адмиралтействъ-совѣтѣ разсматриваются и разрѣшаются коллегіальнымъ порядкомъ, т.-е. большинствомъ голосовъ (необходимо 3 члена, считая предсѣдателя и вице-предсѣдателя); въ случаѣ раздѣленія голосовъ, перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя [1]).

Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право во всякое время осматривать военныя суда, госпитали, казармы, адмиралтейства, верфи, магазины, заводы, морскія учебныя заведенія и всѣ вообще учрежденія морского вѣдомства. При этомъ члены совѣта не дѣлаютъ на мѣстѣ никакихъ распоряженій, а представляютъ свои замѣчанія главному начальнику флота или управляющему морскимъ министерствомъ.

I. Дѣла по завѣдыванію боевою частью сосредоточены въ главномъ морскомъ штабѣ, а именно: 1) управленіе боевыми силами, движеніями и строевою частью флота; 2) завѣдываніе личнымъ составомъ флота и морского вѣдомства. Главный морской штабъ состоитъ изъ двухъ отдѣловъ: 1) военно-морского и 2) личнаго состава. 1-й отдѣлъ—въ непосредственномъ вѣдѣніи начальника главнаго штаба; завѣдываніе 2-мъ отдѣломъ возлагается на его помощника. Начальникъ главнаго морского штаба является помощникомъ управляющаго морскимъ министерствомъ во всемъ, касающемся охраненія дисциплины во флотѣ и боевой его готовности [2]).

II. Для работъ по части учено-технической въ составѣ морского министерства находится морской ученый комитетъ. Кромѣ собиранія свѣдѣній о развитіи, новѣйшихъ успѣхахъ и открытіяхъ въ области мореходныхъ наукъ, свѣдѣній о научной разработкѣ относящихся къ морскому искусству вопросовъ и завѣдыванія всѣми учебными заведеніями военно-морского вѣдомства, морской

---

[1]) Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя и вице-предсѣдателя, ихъ замѣщаетъ старшій изъ присутствующихъ членовъ.

[2]) Онъ же (начальн. гл. штаба) есть командиръ Петербургскаго порта.

ученый комитетъ долженъ давать свои заключенія по особымъ, подлежащимъ разрѣшенію, вопросамъ, требующимъ технической подготовки, напр.: по вопросамъ о столкновеніи судовъ и нарушеніи правилъ судоходства, возникшихъ при судебномъ разсмотрѣніи дѣлъ [1]).

Въ морскомъ комитетѣ предсѣдательствуетъ начальникъ главнаго гидрографическаго управленія. Въ комитетъ могутъ быть назначаемы главнымъ начальникомъ флота и морского вѣдомства почетные члены и сотрудники изъ русскихъ подданныхъ и иностранцевъ, а также допускаются и частныя лица, въ виду той пользы, которую они могутъ принести своими полезными мнѣніями. Въ вѣдѣніи морского комитета находится изданіе „Морского Сборника", по утвержденной программѣ, и библіотека морского министерства [2]).

III. Главное гидрографическое управленіе вѣдаетъ принятіе мѣръ къ обезпеченію безопасности мореплаванія. Оно должно: 1) собирать свѣдѣнія объ условіяхъ плаванія въ россійскихъ и иностранныхъ моряхъ; 2) составлять и исправлять карты, атласы, лоцій и т. д.; 3) устраивать и содержать маяки, а также лоцманскія и спасательныя учрежденія морского вѣдомства; 4) доставлять свѣдѣнія о состояніи фарватеровъ и банокъ въ русскихъ моряхъ; 5) руководить учеными занятіями морскихъ астрономическихъ, компасныхъ и метеорологическихъ обсерваторій, и 6) разсматривать вахтенные журналы, а также принимать отчеты о частныхъ гидрографическихъ измѣреніяхъ.

IV. Главное управленіе кораблестроенія и снабженій вѣдаетъ хозяйствомъ морского вѣдомства. Оно состоитъ изъ трехъ отдѣловъ: 1) сооруженій, 2) заготовленій и 3) счетнаго; 1-й, т.-е. отдѣлъ сооруженій, составляетъ планы: а) кораблестроительныхъ работъ и б) строительныхъ работъ морского вѣдомства, а также приведеніе означенныхъ плановъ въ исполненіе, послѣ ихъ утвержденія. Во 2-мъ отдѣлѣ, заготовленій—заготовляются своевременно необходимые для морского вѣдомства матеріалы. На счетный отдѣлъ возлагается: 1) составленіе общей по морскому министерству финансовой смѣты доходовъ, расходовъ, и спеціальныхъ средствъ; 2) снабженіе отправляющихся въ заграничное плаваніе кораблей необходимыми кредитивами; 3) представленіе въ государственный контроль матеріальной отчетности учрежденій морского вѣдомства, въ виду чего этотъ отдѣлъ вообще является какъ бы счетнымъ контролемъ.

V. Морской техническій комитетъ имѣетъ предметомъ своихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 33 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 32 и слѣд.

занятій: 1) техническую сторону кораблестроенія, механики, артиллеріи и миннаго искусства, и 2) высшее. въ техническомъ собственно отношеніи, наблюденіе за кораблестроительными, механическими артиллерійскими минными работами, производимыми на судахъ, въ портахъ и на заводахъ морского вѣдомства, а также, по его заказамъ, на частныхъ верфяхъ и заводахъ.

VI. На морской строительный комитетъ возлагается руководство, въ техническомъ отношеніи, всѣми строительными работами морского вѣдомства, а также разрѣшеніе всѣхъ техническихъ вопросовъ, относящихся къ постройкѣ зданій и портовыхъ сооруженій.

VII. Тѣ дѣла, которыя не соотвѣтствуютъ или не принадлежатъ къ вѣдѣнію другихъ учрежденій министерства, сосредоточиваются въ канцеляріи морского министерства. Къ ея обязанностямъ относятся: а) переписка главнаго начальника флота и управляющаго морскимъ министерствомъ съ другими министрами и высшими установленіями, б) составленіе отчетовъ и в) дѣлопроизводство адмиралтействъ-совѣта и по всѣмъ дѣламъ, непосредственно разрѣшаемымъ главнымъ начальникомъ флота и м. в. и управляющимъ морскимъ министерствомъ.

VIII. Юрисконсульская часть. По ст. 79 директоръ канцеляріи есть вмѣстѣ съ тѣмъ юрисконсультъ морского министерства. Онъ даетъ заключеніе: 1) по спорамъ между казной и частными лицами, 2) относительно морскихъ призовъ и 3) по другимъ судебнымъ дѣламъ. Помощникъ юрисконсульта даетъ заключенія: 1) по спорамъ между частными лицами и казной, если они разрѣшаются административнымъ порядкомъ, 2) по контрактамъ казны съ частными лицами (оформливаетъ ихъ и пр.), 3) по толкованію законовъ и, кромѣ того, 4) представляетъ казну въ общесудебныхъ мѣстахъ.

IX. Кодификаціонное отдѣленіе наблюдаетъ за постановленіями по морскому вѣдомству, а также наблюдаетъ за изданіемъ свода военно-морскихъ постановленій.

X. Управленіе главнаго медицинскаго инспектора флота. Въ его функціи входитъ: 1) служебно-инспекторская часть, т.-е. надзоръ за всѣми медицинскими чинами; 2) инспекторская часть въ тѣсномъ смыслѣ слова, а именно: наблюденіе за одеждой, продовольствіемъ и вообще гигіеническими условіями нижнихъ чиновъ, осмотръ госпиталей, казармъ, съ медицинской и гигіенической точки зрѣнія, а также и военно-учебныхъ заведеній; 3) дача заключеній по судебно-медицинской части, по возникающимъ въ семъ отношеніи вопросамъ. Такимъ образомъ вся судебно-медицинская часть сосредоточивается въ его рукахъ.

При морскомъ вѣдомствѣ находится главное морское судебное

управленіе. Оно является: 1) высшимъ кассаціоннымъ судомъ относительно судовъ низшихъ; 2) управляетъ судебными чинами, и 3) ему подлежатъ вопросы законодательные.

При морскомъ вѣдомствѣ состоитъ архивъ, въ коемъ хранятся всѣ оконченныя производствомъ дѣла, шнуровыя книги и различные документы.

3. Министерство Финансовъ.

§ 202. Министерство финансовъ учреждено было въ 1802 г., причемъ ему предназначено было двѣ цѣли: во-первыхъ, попеченіе о различныхъ источникахъ государственныхъ доходовъ и, во-вторыхъ, распредѣленіе доходовъ между отдѣльными вѣдомствами [1]). По учрежденію 1811 года, министерство финансовъ также должно было завѣдывать источниками государственныхъ доходовъ, податями, сборами, пошлинами всякаго рода, дѣлами горными и соляными и государственными имуществами. Кромѣ того, въ рукахъ его сосредоточились дѣла внѣшней торговли (за упраздненіемъ министерства коммерціи) и управленіе таможенъ. Дѣла по движенію суммъ остались въ вѣдомствѣ государственнаго казначейства [2]). Дальнѣйшія преобразованія значительно измѣнили кругъ вѣдомства министерства. Съ одной стороны, компетенція его расширилась. Изъ министерства внутреннихъ дѣлъ въ его вѣдомство переданы дѣла мануфактуръ и внутренней торговли. Въ 1821 году государственное казначейство введено въ составъ министерства. Затѣмъ, ради цѣлей государственнаго кредита при министерствѣ учреждались новыя установленія. Въ прошлое царствованіе дѣятельность министерства финансовъ расширилась вслѣдствіе развитія общественныхъ кредитныхъ установленій. Въ министерствѣ сосредоточились дѣла по учрежденію поземельныхъ коммерческихъ и другихъ банковъ, ссудо-сберегательныхъ

[1]) П. С. З. № 20406, ст. V. Министерство имѣетъ два главные предмета: управленіе государственными и казенными частями, кои доставляютъ правительству нужные на его содержаніе доходы, и разассигнованіе генеральное всѣхъ доходовъ по разнымъ частямъ государственныхъ расходовъ. Въ вѣдѣніе министерства отданы: 1) бергъ-коллегія; 2) монетный дворъ; 3) экспедиція заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги (при мануфакт. коллегіи) и часть экспедиціи госуд. хозяйства, имѣющая въ вѣдѣніи своемъ дѣла по коммерческому столу; 4) лѣсной департаментъ (ср. № 20538); 5) оброчныя статьи; 6) хозяйственное управленіе казенныхъ земель; 7) государственные банки; 8) придворные банкиры и коммиссіонеры; 9) казенныя палаты по управленію винными подрядами, откупами и т. д.; 10) составленіе государственной росписи.

[2]) По учрежд. министерства финансовъ (№ 24688). Оно образовано изъ четырехъ департаментовъ: государственныхъ имуществъ, горныхъ и соляныхъ дѣлъ внѣшней торговли и разныхъ податей и сборовъ.

товариществъ и по надзору за ними. Съ другой стороны, изъ вѣдомства министерства было впослѣдствіи изъято управленіе государственными имуществами. Въ настоящее время оно вѣдаетъ слѣдующіе главные предметы: 1) источники государственныхъ доходовъ, за исключеніемъ государственныхъ имуществъ; 2) движеніе государственныхъ суммъ; 3) управленіе государственнымъ кредитомъ, слѣдовательно, доставленіе государству кредита и покрытіе государственныхъ обязательствъ, и 4) составленіе, указаннымъ выше порядкомъ, смѣты государственнымъ расходамъ и доходамъ [1]).

Главное завѣдываніе министерствомъ ввѣрено министру, права и обязанности котораго опредѣляются особымъ наказомъ [2]). При министрѣ состоятъ: 1) товарищъ, на котораго, сверхъ общихъ обязанностей, возлагается предсѣдательствованіе въ совѣтѣ торговли и мануфактуръ; 2) совѣтъ, на общихъ основаніяхъ; 3) общая канцелярія; 4) ученый комитетъ, составленный изъ опредѣленнаго числа членовъ и ученаго секретаря; на обязанности комитета лежатъ: а) разсмотрѣніе финансовыхъ проектовъ и учрежденій; б) наблюденіе за ходомъ финансовой части въ западно-европейскихъ государствахъ и сообщеніе о всѣхъ важныхъ результатахъ министру; в) изысканіе способовъ о распространеніи свѣдѣній по финансовой части между чиновниками министерства; 5) чиновники для особыхъ порученій; 6) юрисконсультъ съ помощникомъ; 7) отдѣлъ по финансамъ царства Польскаго. Обширнымъ кругомъ дѣятельности министерства финансовъ опредѣляется и его составъ, т.-е. раздѣленіе подлежащихъ ему дѣлъ по департаментамъ.

1. Министерство финансовъ вѣдаетъ таможенную часть, т.-е. взиманіе пошлинъ по установленному тарифу съ товаровъ, ввозимыхъ въ государство; съ таможеннымъ управленіемъ связано завѣдываніе таможенною стражей и дѣлами по преслѣдованію контрабанды, по браку товаровъ и по карантинному управленію. Все это и составляетъ предметъ вѣдомства департамента таможенныхъ сборовъ. Подъ общимъ начальствомъ директора (при немъ вице-директоръ) онъ состоитъ изъ пяти отдѣленій и канцеляріи. Затѣмъ, при департаментѣ, въ числѣ другихъ членовъ, состоятъ: 1) секретарь при директорѣ, 2) чиновники особыхъ порученій и 3) чиновники для преслѣдованія контрабандистовъ. Департаменту подчинены управленія таможенныхъ округовъ, таможни, таможенныя заставы и пограничная стража [3]).

---

[1]) Учр. мин., ст. 384 и 385.

[2]) Тамъ же, ст. 806—942.

[3]) Департаментъ таможенныхъ сборовъ до 1864 года былъ частью департамента внѣшней торговли (тамъ же, ст. 390).

2. На министерство финансовъ возложено попеченіе о развитіи торговли и мануфактурной промышленности. Для этой цѣли существуетъ въ немъ департаментъ торговли и мануфактуръ [1]). Имѣя своею задачею принятіе мѣръ для развитія и поощренія торговыхъ и мануфактурныхъ предпріятій, департаментъ торговли и мануфактуръ завѣдываетъ тѣмъ, что въ другихъ государствахъ составляетъ предметъ вѣдомства отдѣльнаго министерства—министерства торговли. Въ вѣдѣніи департамента состоятъ дѣла по внѣшней и внутренней торговлѣ, фабрикамъ, мануфактурамъ и заводамъ, о выдачѣ торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ, дѣла по биржевымъ учрежденіямъ и по надзору за бракомъ товаровъ, по надзору надъ фабриками, по закону о фабричной инспекціи и т. д.

Департаментъ организованъ на общемъ основаніи, съ тою особенностью, что при немъ есть особый совѣтъ торговли и мануфактуръ, образованный въ 1872 г., взамѣнъ прежде дѣйствовавшихъ мануфактурнаго и коммерческаго совѣтовъ. Мысль объ учрежденіи этихъ совѣтовъ принадлежитъ графу Канкрину, который въ 1827 г. предложилъ учредить ихъ ради устройства такихъ органовъ, чрезъ которые могли бы выражаться нужды коммерческаго и мануфактурнаго сословій [2]). Вслѣдствіе этого, коммерческій совѣтъ былъ составленъ изъ купцовъ первой гильдіи, какъ иностранныхъ, такъ и русскихъ, а мануфактурный совѣтъ — изъ извѣстнѣйшихъ заводчиковъ и фабрикантовъ, а также изъ ученыхъ: химиковъ, техниковъ и т. п. [3]) Эти совѣты имѣли свои отдѣленія, напр., въ Москвѣ и другихъ торговыхъ городахъ. По плану Канкрина предполагалось, что въ каждомъ губернскомъ городѣ должны быть мануфактурный и коммерческій совѣты [4]). Но и существовавшіе совѣты въ Петербургѣ съ

---

[1]) Устройство департамента торговли и мануфактуръ послѣдовало въ 1864 году, когда было указано: 1) переименовать департаменты внѣшней торговли въ департаментъ таможенныхъ сборовъ, а мануфактуръ и внѣшней торговли — въ департаментъ торговли и мануфактуръ; 2) передать въ послѣдній департаментъ: а) изъ департамента окладныхъ сборовъ дѣлопроизводство, относящееся до выдачи торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ и до поступающаго за нихъ сбора; б) изъ департамента внѣшней торговли отдѣленія внѣшнихъ торговыхъ сношеній, за исключеніемъ дѣлъ по таможенному и карантинному управленіямъ; 3) изъ особенной канцеляріи по кредитной части дѣла по части проектовъ желѣзныхъ дорогъ.

[2]) См. учр. мануфакт. сов. 2-е П. С. З. 1828 года, № 2146; коммерч. сов. 1829 г., № 3250.

[3]) Учр. мин., ст. 414—431 и 782—805, изд. 1857 г.

[4]) Эта мысль была заимствована изъ западныхъ городовъ, гдѣ дѣйствительно имѣются такіе совѣты или палаты, напр., во Франціи и Англіи, причемъ въ послѣдней торговыя палаты являются скорѣе торговыми ассоціаціями, основанными на началахъ представительства, нежели правительственными установленіями. Тамъ

отдѣленіями въ Москвѣ имѣли мало значенія: изъ многихъ лѣтъ существованія ихъ нельзя указать примѣра инициативы по какому либо важному вопросу внѣшней или внутренней торговли. Послѣдняя реформа этихъ совѣтовъ относится къ 1872 году. По положенію 1872 г., оба совѣта соединены въ одинъ подъ именемъ совѣта торговли и мануфактуръ [1]). Совѣтъ въ Петербургѣ составляется изъ товарища министра финансовъ, которому принадлежитъ право предсѣдательства, 24-хъ членовъ, избираемыхъ министромъ финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ, на 4 года, съ Высочайшаго утвержденія. Составъ совѣта возобновляется чрезъ каждые два года, причемъ на каждое вакантное мѣсто представляются отъ совѣта три кандидата. Въ составѣ совѣта, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, должны быть механикъ, химикъ и инженеръ. Компетенція совѣта опредѣляется слѣдующими предметами: 1) ему принадлежитъ обсужденіе, по предложенію министра финансовъ, вопросовъ, относящихся до мануфактуръ и торговли, а также вопросовъ объ устройствѣ мануфактурныхъ заведеній, о распредѣленіи ихъ на разряды, по степени вліянія на общественное здравіе и безопасность, о дозволеніи открытія въ С.-Петербургѣ фабрикъ, заводовъ и ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность для сосѣднихъ жителей; 2) разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія, кромѣ прошеній о привилегіяхъ по сельскому хозяйству; 3) представленія правительству по вопросамъ торговымъ и промышленнымъ, по инициативѣ не менѣе какъ трехъ членовъ совѣта. Московское отдѣленіе совѣта состоитъ изъ 32-хъ членовъ, назначаемыхъ порядкомъ, установленнымъ для с.-петербургскаго совѣта. Но предсѣдательствующій избирается отдѣленіемъ изъ среды его членовъ, съ утвержденія министра финансовъ. Предметы вѣдомствъ московскаго отдѣленія сходны съ задачами с.-петербургскаго совѣта. На обязанности его лежитъ, кромѣ того, составленіе отчета о положеніи торговли и промышленности въ Москвѣ и Московской губерніи. Кромѣ того,

---

торговый классъ каждаго города можетъ образовать въ своей средѣ торговую палату, которая можетъ посылать своихъ представителей въ лондонскую торговую палату. Болѣе правительственнымъ характеромъ, но съ значительною долею самостоятельности, отличаются германскія торговыя палаты.

[1]) 2-е П. С. З. № 50957. Общее значеніе совѣта указано слѣдующими словами: Для содѣйствія правительству въ изысканіи мѣръ на пользу торговой и мануфактурной промышленности, соотвѣтственно общимъ и мѣстнымъ ея условіямъ, а также для разъясненія вопросовъ, возникающихъ по дѣламъ управленія сею частью, состоятъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ совѣтъ торговли и мануфактуръ въ С.-Петербургѣ и отдѣленіе его въ Москвѣ, а въ другихъ городахъ, гдѣ это окажется нужнымъ,—комитеты торговли и мануфактуръ. Въ 1876 году, при совѣтѣ учреждены двѣ новыя штатныя должности: механика и технолога (собр. узак., ст. 534).

имѣются еще городскіе комитеты въ важнѣйшихъ городахъ. Члены комитета избираются на 4 года мѣстнымъ купечествомъ и промышленниками. При департаментѣ торговли и мануфактуръ находится депо образцовыхъ мѣръ и вѣсовъ [1]).

Число особыхъ установленій, состоящихъ при департаментѣ, въ нынѣшнее царствованіе увеличилось учрежденіемъ фабричной инспекціи, для надзора за исполненіемъ закона о малолѣтнихъ, работающихъ на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ.

Законъ, относящійся къ этому предмету, былъ утвержденъ 1 іюня 1882 г. [2]), но приведеніе его въ дѣйствіе было отложено первоначально до 1 мая 1883 г., а затѣмъ до 1 мая 1884 г. [3]). Въ отношеніи надзора за работою малолѣтнихъ на фабрикахъ, имперія раздѣлена на округи [4]), составленные изъ нѣсколькихъ губерній или областей. Въ каждомъ округѣ состоятъ инспекторы съ помощниками. Общій надзоръ за всѣми округами ввѣренъ главному инспектору, состоящему въ вѣдѣніи министерства финансовъ, по департаменту мануфактуръ и торговли [5]). Кругъ дѣятельности означенной инспекціи расширенъ закономъ 3 іюня 1886 г. [6]), установившимъ новыя правила о надзорѣ за заведеніями фабричной промышленности и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ. Наблюденіе за исполненіемъ означенныхъ правилъ на мѣстахъ возлагается на мѣстное губернское начальство, при содѣйствіи вновь учрежденныхъ губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій [7]), чиновъ фабричной инспекціи и полиціи.

Въ 1885 году при томъ же департаментѣ было учреждено особое присутствіе по дѣламъ о дополнительномъ сборѣ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Законъ 15 января 1885 г. [8]) установилъ дополнительный сборъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, уплачивающихъ гильдейскія пошлины. Съ акціонерныхъ обществъ, товариществъ на паяхъ и другихъ видовъ товариществъ по участкамъ взимается дополнительный сборъ въ размѣрѣ 3% съ чистой при-

---

[1]) Учр. мин., ст. 405, примѣч. по прод. 1871 года. Дѣла этого рода прежде сосредоточивались въ горномъ департаментѣ.

[2]) 3-е П. С. З. № 931.

[3]) Собр. узак. 1883 года, ст. 417.

[4]) Округовъ положено 9: с.-петербургскій, московскій, казанскій, владимірскій, воронежскій, харьковскій, кіевскій, виленскій и варшавскій.

[5]) Инструкція чинамъ означенной инспекціи утверждена министромъ финансовъ 19 декабря 1884 г. и обнародована въ 1885 г. Собр. узак. 1885 г., ст. 214.

[6]) Собр. узак., ст. 639.

[7]) О присутствіяхъ, равно какъ и о фабричной инспекціи будетъ сказано въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

[8]) Собр. узак. 1885 г., ст. 99.

были за истекшій операціонный годъ. Прочія предпріятія облагаются дополнительнымъ раскладочнымъ сборомъ, общая сумма котораго по каждой губерніи опредѣляется законодательнымъ порядкомъ на 3 года и разверстывается внутри губерній особымъ порядкомъ, о коемъ мы скажемъ въ отдѣлѣ мѣстныхъ учрежденій. Для предварительнаго соображенія и разработки вопросовъ по дополнительному сбору при департаментѣ торговли и мануфактуръ образовано особое присутствіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ: 1) лицъ, образующихъ общее присутствіе департамента; 2) трехъ лицъ, избираемыхъ совѣтомъ торговли и мануфактуръ (см. выше); 3) с.-петербургскаго городского головы или члена городской управы; 4) предсѣдателей с.-петербургской губернской земской управы, с.-петербургской купеческой управы и биржевого комитета, или по одному изъ членовъ отъ этихъ учрежденій.

Прочіе департаменты имѣютъ дѣло непосредственно съ источниками государственныхъ доходовъ и съ движеніемъ суммъ. Сюда относятся: I) Департаментъ неокладныхъ сборовъ, въ которомъ сосредоточено завѣдываніе акцизами. Кромѣ акциза съ вина, въ вѣдѣніи его находится акцизъ съ свеклосахарнаго производства и съ табаку, а также гербовые, крѣпостные, канцелярскіе и прочіе неокладные сборы. До 1884 года при департаментѣ состояла особая повѣрочная экспедиція для провѣрки акцизныхъ снарядовъ. Закономъ 31 января 1884 г. она замѣнена техническимъ комитетомъ, состоящимъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ вице-директоровъ, непремѣннаго члена, членовъ по назначенію министра финансовъ, старшихъ и младшихъ техниковъ и дѣлопроизводителей. Къ предметамъ вѣдомства комитета относятся: 1) обсужденіе техническихъ вопросовъ, возникающихъ по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ; 2) наблюденіе за техническою стороною этихъ производствъ; 3) испытаніе, повѣрка и исправленіе снарядовъ, служащихъ для учета акциза; 3) наблюденіе за дѣйствіемъ контрольныхъ снарядовъ на заводахъ; 5) ознакомленіе чиновъ акцизнаго надзора со способами обращенія съ означенными снарядами [1]). II) Департаментъ окладныхъ сборовъ, завѣдующій поступленіемъ прямыхъ налоговъ. Въ вѣдѣніи его состоятъ: подати, земскія повинности, дѣла по народной переписи, о причисленіи и исключеніи лицъ податного состоянія, о перечисленіяхъ изъ одного состоянія въ другое, составленіе государственной окладной книги, повѣрка окладовъ и т. д. III) Департаментъ государственнаго казначейства вѣдаетъ движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство при-

---

[1]) Собр. узак. 1884 г., ст. 178.

ходовъ и расходовъ и ревизію кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ. Въ вѣдѣніи департамента состоятъ также: с.-петербургскій монетный дворъ, пробирныя палатки и лабораторія министерства финансовъ при с -петербургской пробирной палаткѣ. Въ связи съ этимъ установленіемъ и въ его вѣдѣніи находится IV) главное казначейство, на которое возлагаются пріемъ, храненіе, отпускъ и счетоводство суммъ на расходы, производимые по общему государственному управленію. Казначейство находится въ вѣдѣніи управляющаго, его помощника и состоитъ изъ главнаго казначея, главнаго бухгалтера и прочихъ должностныхъ лицъ. V) До 1873 года въ вѣдомствѣ министерства финансовъ находился горный департаментъ. Въ указанномъ году онъ переведенъ въ вѣдомство министерства государственныхъ имуществъ. Но въ вѣдомствѣ министерства финансовъ остались части монетная и пробирная [1]).

Управленіе кредитною частью, соотвѣтственно различнымъ видамъ и цѣлямъ государственнаго и общественнаго кредита, ввѣрено различнымъ установленіямъ. Во-первыхъ, для высшаго наблюденія за всѣми государственными кредитными установленіями, находящимися въ вѣдѣніи министерства финансовъ, учрежденъ совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій. Учрежденіе его относится къ 1817 г. [2]). Въ настоящее время онъ состоитъ изъ предсѣдателя государственнаго совѣта, министра финансовъ, государственнаго контролера, 6-ти членовъ отъ дворянства и 6-ти отъ купечества, избираемыхъ на три года [3]). Затѣмъ, въ составѣ или вѣдѣніи министерства находятся: 1) особенная канцелярія министра по кредитной части для завѣдыванія займами и ссудами, какъ по внѣшнему, такъ и по внутреннему кредиту; 2) государственная коммиссія погашенія долговъ [4]); 3) кредитныя установленія: государственный банкъ съ его конторами (московскою, ростовскою, архангельскою, одесскою, рижскою, кіевскою, харьковскою и екатеринбургскою) и отдѣленіями, с.-петербургская и московская сохранныя и ссудныя казны, главное выкупное учрежденіе и экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ [5]).

Въ нынѣшнее царствованіе въ вѣдѣніи министерства финансовъ

---

[1]) Собр. узак. за 1873 годъ, ст. 1304.

[2]) П. С. З. № 26834.

[3]) Св. Зак., т. XI, ч. 2, уст. кред., ст. 9 и слѣд., измѣн. позднѣйшими узаконеніями.

[4]) Госуд. ком. погашенія долговъ учреждена въ 1810 году. П. С. З. № 24287. Ср. Св. Зак., т. XI, ч. 2, ст. 27 и слѣд. съ измѣн.

[5]) Уставъ госуд. банка изданъ въ 1860 г. (П. С. З. № 35847). Новыя правила для ссудныхъ казенъ утверждены 5 дек. 1862 года.

было создано два учрежденія, имѣющихъ цѣлью поддержаніе, посредствомъ доставленія удешевленнаго кредита, экономическаго быта двухъ сословій: крестьянскаго и дворянскаго.

Крестьянскій поземельный банкъ былъ созданъ закономъ 18 іюня 1882 года [1]) съ цѣлью „облегченія крестьянамъ всѣхъ наименованій способовъ къ покупкѣ земли въ тѣхъ случаяхъ, когда владѣльцы земель пожелаютъ продать, а крестьяне пріобрѣсти оныя" [2]). Ссуды выдаются: 1) цѣлымъ сельскимъ обществамъ; 2) товариществамъ, въ числѣ не менѣе 3 крестьянъ; 3) отдѣльнымъ крестьянамъ [3]). Банкъ состоитъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ и есть установленіе правительственное. За исключеніемъ Сибири, Закавказскаго края, царства Польскаго и губерній Прибалтійскихъ, дѣйствія банка распространяются на тѣ мѣстности имперіи, въ коихъ будутъ открыты его отдѣленія. Послѣднія могутъ быть открываемы какъ въ губерніяхъ, такъ и въ уѣздахъ, причемъ, по усмотрѣнію министра финансовъ, они могутъ быть учреждаемы или при конторахъ государственнаго банка, или (гдѣ нѣтъ означенныхъ конторъ) при казенныхъ палатахъ, или, наконецъ, отдѣльно [4]). Общее управленіе банкомъ возлагается на совѣтъ, состоящій изъ управляющаго и 3 членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ.

Закономъ 3 іюня 1885 года учрежденъ государственный дворянскій земельный банкъ, для выдачи долгосрочныхъ ссудъ потомственнымъ дворянамъ-землевладѣльцамъ подъ залогъ ихъ земельной собственности [5]). Дѣйствія банка распространяются на всю европейскую Россію, за исключеніемъ Финляндіи, царства Польскаго и губерній Прибалтійскихъ. Банкъ состоитъ въ ближайшемъ вѣдѣніи министерства финансовъ и подъ наблюденіемъ совѣта государственныхъ кредитныхъ установленій. Непосредственное завѣдываніе операціями банка возлагается на управляющаго, опредѣляемаго Высочайшимъ указомъ сенату, и на совѣтъ, состоящій (сверхъ управляющаго, какъ предсѣдателя) изъ членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ (въ числѣ не болѣе 7), изъ членовъ, приглашаемыхъ министромъ финансовъ (въ числѣ не болѣе 4) и изъ членовъ, избранныхъ дворянскими

---

[1]) 3-е П. С. З. № 894.

[2]) Тамъ же, ст. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 16.

[4]) Къ началу 1885 г. дѣйствовало 18 отдѣленій банка; изъ нихъ 6 состояло при учрежденіяхъ государственнаго банка, а 12—самостоятельно. Въ теченіе 1885 г. вновь открыто 8 отдѣленій: изъ нихъ два — при учрежденіяхъ государственнаго банка, а 6—самостоятельно. Ср. Отчетъ Кр. З. Б. за 1885, стр. 2.

[5]) Собр. узак. 1885 г., ст. 560.

собраніями въ мѣстныя отдѣленія банка. Они приглашаются министромъ финансовъ ежегодно.

Мѣстныя отдѣленія банка состоятъ изъ управляющаго, членовъ-оцѣнщиковъ и членовъ отъ дворянства. Послѣдніе избираются на три года дворянскими собраніями губерній, входящихъ въ районъ отдѣленій, по два отъ каждой губерніи. Они участвуютъ въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ, касающихся губерніи, отъ которой они избраны [1]). Управляющій отдѣленіемъ и члены-оцѣнщики назначаются министромъ финансовъ, по представленію управляющаго банкомъ [2]).

4. Министерство государственныхъ имуществъ.

§ 203. Исторія этого министерства находится въ тѣсной связи съ исторіей крестьянскаго вопроса въ Россіи. Въ прежнее время задачу нынѣшняго министерства государственныхъ имуществъ исполняло министерство финансовъ, которое и завѣдывало, какъ государственными имуществами, такъ и государственными крестьянами, съ чисто финансовой точки зрѣнія, т.-е. разсматривало и то, и другое какъ источникъ государственныхъ доходовъ. Съ возвращеніемъ изъ придунайскихъ княжествъ графа Киселева, устраивавшаго бытъ крестьянъ, крестьянскій вопросъ въ царствованіе императора Николая получилъ особенное движеніе. Мысль графа Киселева заключалась въ томъ, чтобы примѣнить къ крестьянскому быту тѣ начала, которыя приняты были въ Молдавіи и Валахіи. Такъ какъ высшее правительство рѣшилось держаться мысли, высказанной еще при Александрѣ I—оставить иниціативу по освобожденію крестьянъ за сословіемъ, владѣющимъ ими, то оно считало нужнымъ, на первый разъ, дать лучшее устройство, въ экономическомъ и административномъ отношеніи, крестьянамъ государственнымъ. Кромѣ указанной цѣли, имѣлась и другая—дать государственнымъ крестьянамъ законную защиту, въ которой они нуждались при прежней системѣ мѣстнаго правленія, при прежнемъ вліяніи владѣльческаго класса на мѣстную администрацію, потому что, какъ показалъ опытъ, даже земли, считавшіяся во владѣніи государственныхъ крестьянъ, постепенно исчезали и прирѣзывались къ помѣщичьимъ землямъ. Первое время управленія графа Киселева было посвящено возвращенію незаконно захваченныхъ земель. Такимъ

[1]) Въ губерніяхъ, въ коихъ нѣтъ дворянскихъ выборовъ, члены отъ дворянства приглашаются губернаторомъ по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ дворянства.

[2]) Отдѣленій дворянскаго банка было открыто 12 уже въ декабрѣ 1885 г.; въ 1886 г. предположено къ открытію еще 14.

образомъ, министерство государственныхъ имуществъ при первоначальномъ своемъ учрежденіи должно было имѣть въ виду три цѣли: во-первыхъ, ту цѣль, которую преслѣдовало министерство финансовъ, т.-е. завѣдываніе государственными имуществами, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ; во-вторыхъ, попечительство надъ государственными крестьянами и, въ третьихъ, сообщеніе всей крестьянской администраціи болѣе цѣлесообразнаго характера. Но къ этимъ задачамъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, прибавилась еще одна. Учрежденію министерства государственныхъ имуществъ предшествовало учрежденіе V отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи, которое было закрыто и преобразовано въ 1837 году въ министерство государственныхъ имуществъ. Министерству первоначально были указаны три задачи: управленіе государственными имуществами, попеченіе о сельскихъ обывателяхъ и завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ, такъ какъ чрезъ попеченіе о государственныхъ крестьянахъ предполагалось достигнуть широкой цѣли государственнаго управленія—развитія сельско-хозяйственной промышленности. Такимъ образомъ, первоначально учрежденіе министерства государственныхъ имуществъ представляло какъ бы два министерства: министерство государственныхъ имуществъ и то управленіе, которое извѣстно на западѣ Европы подъ именемъ министерства земледѣлія [1].

Подъ именемъ государственныхъ имуществъ разумѣются: 1) казенныя земли, 2) казенныя оброчныя статьи, напр., рыбныя ловли, 3) лѣса и 4) горные промыслы (съ 1873 г.). Попечительство надъ государственными крестьянами, составлявшее вторую задачу министерства государственныхъ имуществъ, на практикѣ не совсѣмъ оправдалось. Несмотря на всѣ благія намѣренія высшаго правительства, окружное начальство и палаты государственныхъ имуществъ также отразились на государственныхъ крестьянахъ, какъ и помѣщичья власть, даже, можетъ быть, болѣе. Устройство быта и управленіе государственныхъ крестьянъ должны были послужить примѣромъ для преобразованія быта крестьянъ помѣщичьихъ. На практикѣ вышло наоборотъ: въ 1866 г. государственные крестьяне переданы были въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ учрежденій, созданныхъ положеніемъ о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости [2].

---

[1]) Ср. 2-е П. С. З. № 10834. Первоначальное учрежденіе министерства измѣнено въ 1845 году (№ 18608).

[2]) Учр. мин. госуд. имущ. по прод. 1868 г.; Собр. узак. 1866 г., № 14, ст. 111. Ср. часть I этого сочиненія. О хозяйственномъ устройствѣ государственныхъ крестьянъ будетъ сказано въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

Въ настоящее время попечительство министерства государственныхъ имуществъ распространяется на иностранныхъ поселенцевъ, евреевъ-земледѣльцевъ и инородцевъ. Впрочемъ, съ 1872 г. иностранные поселенцы, т.-е. такъ называемые колонисты, перешли въ завѣдыванiе общаго управленiя, за весьма немногими исключенiями. Такимъ образомъ, попечительство министерства касается теперь только нѣкоторыхъ колонистовъ, евреевъ-земледѣльцевъ и инородцевъ Архангельской и др. губерній. Что касается сельскаго хозяйства, то для завѣдыванiя дѣлами по этой части въ министерствѣ есть особый департаментъ сельскаго хозяйства, который переименованъ въ департаментъ земледѣлiя и сельской промышленности; предметы дѣятельности его—мѣры къ поощренiю сельскаго хозяйства и связанной съ нимъ сельско-хозяйственной промышленности. Въ главномъ завѣдыванiи министерства государственныхъ имуществъ находились вопросы о коннозаводствѣ, и по своду законовъ изд. 1857 г. попеченiе о коннозаводствѣ поименовано въ числѣ прочихъ предметовъ, содѣйствующихъ развитiю сельско-хозяйственной промышленности. Но въ 1882 г. завѣдыванiе коннозаводствомъ перешло къ главному управленiю государственнаго коннозаводства.

Поземельное устройство государственныхъ крестьянъ, перешедшихъ въ 1866 году въ вѣдѣнiе общихъ крестьянскихъ учрежденій, было ввѣрено временному отдѣлу [1]), въ управленiи коего состояли также свободныя казенныя земли и оброчныя статьи вѣдомства государственныхъ имуществъ въ западныхъ губернiяхъ. Въ теченiе 14 лѣтъ, прошедшихъ со времени учрежденiя отдѣла, т.-е. съ 1866 по 1880 годъ, работы по поземельному устройству государственныхъ крестьянъ были окончены въ 24 губернiяхъ. Поэтому министерство признало цѣлесообразнымъ сократить составъ отдѣла, передавъ дѣла, не имѣющiя временнаго характера, въ другiе департаменты [2]) и оставивъ за отдѣломъ обязанности по окончательному устройству крестьянъ и по завѣдыванiю имѣнiями, управляемыми не на основанiи общаго устава. Должность управляющаго отдѣломъ была упразднена [3]). Наконецъ, указомъ 1-го февраля 1883 года отдѣлъ былъ упраздненъ, съ присоединенiемъ его къ департаменту общихъ дѣлъ [4]).

---

[1]) Замѣнившему бывшiй второй департаментъ министерства государственныхъ имуществъ.

[2]) Именно: а) дѣла по денежнымъ арендным производствамъ и о капиталахъ бывшаго колонiальнаго вѣдомства—въ департаментъ общихъ дѣлъ и б) завѣдыванiе каспiйскими рыбными ловлями и тюленьими промыслами и находящимися въ Бессарабской губернiи имѣнiями заграничныхъ монастырей—въ департаментъ земледѣлiя и сельской промышленности.

[3]) Собр. узак. за 1881 г., ст. 227.

[4]) Собр. узак. за 1883 г., ст. 223.

Вслѣдствіе этихъ перемѣнъ, министерство государственныхъ имуществъ въ настоящее время составляютъ: I) департаментъ земледѣлія и сельской промышленности; II) департаментъ лѣсной, съ корпусомъ лѣсничихъ; III) горный департаментъ; IV) департаментъ общихъ дѣлъ. Сверхъ того, въ составъ министерства входятъ: 1) совѣтъ министра съ состоящимъ при немъ ученымъ комитетомъ; 2) горный совѣтъ съ горнымъ ученымъ комитетомъ; 3) юрисконсультъ съ помощниками и нѣкоторые другіе чины.

Общее и высшее управленіе министерствомъ ввѣрено министру, товарищъ коего завѣдываетъ текущими дѣлами министерства. При министрѣ состоитъ совѣтъ, образующійся изъ директоровъ департаментовъ и особенныхъ членовъ. Производство дѣлъ въ совѣтѣ возлагается на одного изъ дѣлопроизводителей департамента общихъ дѣлъ, подъ руководствомъ директора департамента. Кромѣ дѣлъ, вообще предоставляемыхъ совѣтамъ министерствъ, совѣту мин. гос. имущ. принадлежитъ назначеніе премій за лѣсоразведеніе на земляхъ частныхъ владѣльцевъ. Ученый комитетъ министерства образуется изъ 6 лицъ, назначаемыхъ министромъ, и состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта министерства.

Предметы вѣдомства отдѣльныхъ департаментовъ лишь отчасти опредѣляются закономъ, предоставляющимъ, сверхъ того, министру, „сообразно измѣнившемуся составу и кругу дѣятельности ввѣреннаго ему министерства, распредѣлять занятія между департаментами и другими частями министерства“ [1]). Въ отдѣльности эти учрежденія суть:

I. Департаментъ общихъ дѣлъ, образованный въ 1866 г. изъ канцеляріи министра. Въ немъ сосредоточиваются, ближайшимъ образомъ, дѣла, порученныя ему министромъ, въ силу его полномочій [2]). Затѣмъ, по закону, департаментъ вѣдаетъ: а) судныя дѣла по всѣмъ частямъ министерства; б) дѣла, переданныя въ департаментъ, вслѣдствіе упраздненія „временнаго отдѣла“, т.-е. дѣла по попечительству надъ нѣкоторыми колонистами и инородцами, объ арендныхъ производствахъ, по окончанію поземельнаго устройства поселянъ и т. д. [3]). При департаментѣ состоитъ юрисконсультъ съ помощниками.

II. Департаментъ земледѣлія и сельской промышленности, которому ввѣрено попеченіе объ усовершенствованіи и поощреніи разныхъ отраслей сельскаго хозяйства и завѣдываніе учрежденными съ этою цѣлью учебными и образцовыми сельско-хозяйственными заведе-

---

[1]) См. учр. мин., ст. 956, прим. 2, по прод. 1886 г.

[2]) См. предыд. прим.

[3]) Учр. мин., ст. 1067 по прод. 1886 г.

ніями. Затѣмъ, въ 1881 г., при сокращеніи „временнаго отдѣла", въ департаментъ переданы: а) управленіе казенными оброчными статьями; б) управленіе рыбными и тюленьими промыслами; в) завѣдываніе находящимися въ бессарабской губерніи имѣніями заграничныхъ монастырей и разборомъ недоимокъ по этимъ имуществамъ. Кромѣ того, въ 1883 году, для усиленія торфмейстерской части министерства государственныхъ имуществъ, при департаментѣ учреждена должность завѣдующаго разработкой казенныхъ торфяныхъ работъ, съ двумя торфмейстерами [1]). Въ составъ департамента, сверхъ общеположенныхъ чиновъ, входятъ инспекторы сельскаго хозяйства. Въ вѣдѣніи департамента находятся: 1) учебныя заведенія: а) земледѣльческій институтъ въ С.-Петербургѣ; б) Петровская земледѣльческая и лѣсная академія въ Москвѣ и нѣсколько земледѣльческихъ училищъ; 2) сельско-хозяйственный музей; 3) учебныя фермы, состоящія при Петровской академіи и училищахъ; 4) садовыя заведенія и училища садоводства.

III. Управленіе горною частью, переданное въ вѣдѣніе министерства государственныхъ имуществъ въ 1873 году. Управленіе составляется: 1) изъ горнаго департамента, въ коемъ сосредоточиваются инспекторская часть горнаго вѣдомства и общее завѣдываніе по части: а) казенныхъ горныхъ заводовъ, б) частныхъ горныхъ заводовъ, в) горныхъ заводовъ въ царствѣ Польскомъ, г) частной золотопромышленности; 2) горнаго совѣта; 3) горнаго ученаго комитета. Сверхъ того, въ 1882 году, при департаментѣ, „въ видахъ подробнаго изученія геологическаго строенія Россіи", учрежденъ геологическій комитетъ. Комитетъ состоитъ: 1) изъ одного директора, назначаемаго, по представленію министра, Государемъ изъ числа лицъ, заявившихъ себя познаніями въ геологическихъ наукахъ; 2) изъ присутствія, состоящаго подъ предсѣдательствомъ директора, изъ старшихъ геологовъ [2]) и членовъ по званію: академиковъ по каѳедрамъ минералогіи, геогнозіи и палеонтологіи, и профессоровъ горнаго института и с.-петербургскаго университета по названнымъ каѳедрамъ; 3) изъ старшихъ и младшихъ геологовъ, геологовъ-сотрудниковъ, коллекторовъ и консерваторовъ. Младшіе геологи и геологи-сотрудники участвуютъ въ присутствіи съ правомъ совѣщательнаго голоса. Управленію подвѣдомственны: 1) горный институтъ, въ качествѣ высшаго учебнаго заведенія горнаго вѣдомства и 2) горно-окружныя управленія [3]).

---

[1]) Собр. узак. 1883 г., ст. 136.

[2]) Состоящіе въ комитетѣ геологи раздѣляются на старшихъ и младшихъ. Тѣ и другіе избираются изъ горныхъ инженеровъ или лицъ, получившихъ въ одномъ изъ русскихъ университетовъ ученую степень не ниже магистра геологіи, палеонтологіи или минералогіи.

[3]) Олонецкое, луганское, главное управленіе уральскихъ горныхъ заводовъ и

IV. Лѣсной департаментъ, въ которомъ сосредоточиваются инспекторская часть лѣсного вѣдомства, дѣла по управленію и охраненію лѣсовъ, по устройству лѣсовъ и ихъ употребленію, по дѣламъ суднымъ и счетнымъ. При департаментѣ состоитъ чертежная. Ему подчинены корпусъ лѣсничихъ и лисинское учебное лѣсничество.

5. Главное управленіе государственнаго коннозаводства.

§ 204. Въ 1881 году управленіе государственнымъ коннозаводствомъ было отдѣлено отъ министерства государственныхъ имуществъ и возстановлено въ видѣ особаго вѣдомства [1]). Въ томъ же году послѣдовало измѣненіе состава совѣта главнаго управленія [2]). Послѣ другихъ частныхъ перемѣнъ, въ 1882 г. обнародовано было общее положеніе объ управленіи этою частью [3]).

Общее завѣдываніе государственнымъ коннозаводствомъ возлагается на главноуправляющаго, пользующагося правами министра. При главноуправляющемъ состоитъ совѣтъ изъ пяти особо назначенныхъ лицъ, директора канцеляріи и главнаго ветеринара, засѣдающихъ въ совѣтѣ ex officio. Совѣту принадлежатъ права, предоставленныя совѣтамъ министерства по общему учрежденію министерствъ. Дѣлопроизводство по главному управленію сосредоточивается въ канцеляріи, на которую распространены правила, установленныя вообще для канцелярій министра. Въ распоряженіи главноуправляющаго состоятъ чиновники для особыхъ порученій, командируемые имъ въ государственныя конскія заведенія для наблюденія, какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ техническомъ отношеніяхъ, за правильнымъ веденіемъ коннозаводскаго дѣла. Наконецъ, при главномъ управленіи состоятъ корреспонденты какъ внутри имперіи, такъ и за границей. Внутри имперіи полагается по одному корреспонденту для каждой губерніи (или области). На обязанности ихъ лежитъ наблюденіе за конскою промышленностью и коннозаводствомъ и изученіе этихъ предметовъ. Сверхъ того, главное управленіе можетъ возлагать на нихъ особыя порученія.

управленіе горнозаводскихъ округовъ и заводовъ: а) богословскихъ, б) гороблагодатскихъ, в) екатеринбургскихъ, г) златоустовскихъ, д) камско-воткинскаго, е) пермскихъ пушечныхъ заводовъ, ж) вятскихъ казенныхъ заводовъ.

[1]) Собр. узак. 1881 года, ст. 327 (указъ 1 іюня). Управленіе гос. коннозав. ввѣрено министру двора, но это порученіе не означало включенія новаго главнаго управленія въ число установленій придворнаго вѣдомства.

[2]) Тамъ же, ст. 452.

[3]) Собр. узак. 1882 года, ст. 388. Новое положеніе вошло въ прод. къ Св. Зак. 1886 г., учр. мин., въ видѣ прилож. къ примѣч. 1, ст. 946.

Главное управленіе вообще предназначено содѣйствовать развитію коневодства въ Россіи, какъ для цѣлей правительственныхъ, такъ и въ качествѣ одной изъ важныхъ отраслей сельскаго хозяйства и промышленности. На этомъ основаніи, въ вѣдѣніи его состоятъ: государственные конскіе заводы и заводскія конюшни, общества для испытанія лошадей, учреждаемые правительствомъ бѣга, скачки, выставки лошадей и т. п.

Мѣстными учрежденіями, подвѣдомственными главному управленію, являются заводы, учреждаемые съ цѣлью служить разсадниками лошадей высшей породы [1]), и конюшни заводскихъ жеребцовъ, имѣющія цѣлью доставлять частнымъ лицамъ средства случать своихъ кобылъ съ породистыми производителями. Районъ, для коего назначаются конюшни, опредѣляется главноуправляющимъ [2]). Сверхъ того, въ вѣдѣніи главнаго управленія состоятъ аукціонныя заведенія въ С.-Петербургѣ и Москвѣ для продажи казенныхъ и частныхъ лошадей [3]).

6. Государственный контроль.

§ 205. При первоначальномъ учрежденіи министерствъ, въ 1802 г., не было создано особаго учрежденія для ревизіи государственныхъ счетовъ. Въ 1810 году, въ манифестѣ „о раздѣленіи дѣлъ на особыя управленія“, ревизія государственныхъ счетовъ упоминается въ числѣ предметовъ „управленія государственными доходами“. Именно, манифестъ раздѣляетъ это управленіе на три части: 1) завѣдываніе источниками доходовъ, 2) движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ, и 3) ревизія государственныхъ счетовъ [4]). Управленіе дѣлами перваго рода ввѣрено министру финансовъ, второго—государственному казначею, а для управленія дѣлъ по ревизіи счетовъ предположено установить званіе государственнаго контролера [5]). Предположеніе это приведено въ исполненіе манифестомъ 28 января 1811 года, „объ устройствѣ главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ“ [6]). Главное начальство надъ управленіемъ ввѣрено государственному

---

[1]) Государственные конскіе заводы суть: 1) хрѣновской, 2) бѣловодскій (новоалександровскій, стрѣлецкій, деркульскій и лимаревскій арабскій разсадникъ), 3) яновскій заводъ и конюшня.

[2]) Конюшни суть: 1) починковская, 2) елисаветградская, 3) хрѣновская, 4) лимаревская, 5) каменецъ-подольская и смоленская, 6) тамбовская и харьковская, 7) полтавская, кіевская, саратовская и уфимская.

[3]) 3-е П. С. З. № 827, и Штаты.

[4]) П. С. З. № 24307, § 8.

[5]) П. С. З. № 24307, § 9.

[6]) П. С. З. № 24502.

контролеру, которому даны всѣ права министра [1]). Самое управленіе составлено изъ двухъ департаментовъ: 1) ревизіи счетовъ по гражданской части и 2) ревизіи счетовъ по части военной; департаменты эти образованы изъ прежнихъ счетныхъ экспедицій [2]). Предметомъ управленія указаны: „повѣрка и ревизія приходовъ и расходовъ всѣхъ казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ и надзоръ за совершившимся движеніемъ оныхъ". Въ виду этой общей цѣли, контролю поручено: 1) повѣрять поступленіе суммъ въ каждую часть управленія и употребленіе ихъ въ расходъ на основаніи законовъ; 2) наблюдать за правильностью и полезностью употребленія суммъ; 3) провѣрять правильность счетовъ каждаго вѣдомства; 4) наблюдать, чтобы ассигнованныя суммы не оставались безъ движенія, и причислять ихъ, въ случаѣ ненадобности, къ суммамъ казначейства [3]).

Порядокъ ревизіи долженъ былъ состоять: 1) въ повѣркѣ счетовъ; 2) въ утвержденіи ихъ, съ выдачею исправнымъ мѣстамъ и лицамъ разсчетныхъ свидѣтельствъ (квитанцій). Въ случаѣ неисправности счетовъ, на виновныхъ установленнымъ порядкомъ налагались взысканія [4]). Независимо отъ ревизіи, управленіе обязано было „для общихъ соображеній правительства", составлять сличительные разсчеты или балансы, по коимъ можно было бы усмотрѣть выгоды, пріобрѣтенныя казною при разныхъ операціяхъ, или убытки, ею понесенные, хотя бы, впрочемъ, самое производство ихъ и счеты были найдены въ порядкѣ [5]). Надзору управленія подчинены всѣ вѣдомства, за исключеніемъ счетовъ по государственнымъ банкамъ, воспитательнымъ домамъ и другимъ благотворительнымъ заведеніямъ вѣдомства Императрицы Маріи и по кабинету Его Величества [6]).

Для успѣха дѣйствій государственнаго контроля должно было, не ограничиваясь формулированіемъ указанныхъ выше общихъ началъ, преобразовать вошедшія въ его составъ экспедиціи. Но при неудовлетворительности системы отчетности и дѣятельность контрольныхъ департаментовъ не могла быть организована какъ слѣдуетъ. Въ учрежденіи министерствъ 1811 года на министерство была возложена обязанность составлять ежегодно отчетъ въ суммахъ, ему отпускаемыхъ [7]). Ревизія счетовъ въ учрежденіяхъ мѣстныхъ была возложена на ка-

---

[1]) Тамъ же, §§ 3 и 4.

[2]) Тамъ же, §§ 5—9.

[3]) Тамъ же, §§ 1 и 2, пп. 1—4.

[4]) Тамъ же, § 2, пп. 1—6.

[5]) Тамъ же, п. 7.

[6]) Тамъ же, § 15.

[7]) П. С. З. № 24686, §§ 178—191. Правила для дѣлопроизводства въ счетныхъ отдѣленіяхъ министерствъ, §§ 136—144.

зенныя палаты. Но контроль не былъ вооруженъ достаточными средствами для провѣрки этихъ счетовъ согласно своей инструкціи. Законодательство ограничилось отдѣльными практическими мѣрами, не измѣняя самой системы. Новый шагъ къ улучшенію былъ сдѣланъ въ 1836 году изданіемъ новаго учрежденія государственнаго контроля [1]).

Учрежденіе 1836 года приняло слѣдующія начала. Во-первыхъ, оно признало, что контроль „по одной только распорядительной части своего состава можетъ подлежать правиламъ общаго учрежденія министерствъ; дѣйствія же его въ предметахъ, гдѣ онъ представляетъ собою высшую счетную инстанцію, необходимо подчинить порядку коллегіальному, и, вслѣдствіе того, въ отношеніи къ симъ дѣламъ власть, принадлежащую государственному контролеру, слить съ властью совѣта сего управленія, а власть генералъ-контролеровъ, управляюшихъ департаментами—съ властью общихъ сихъ департаментовъ присутствій". Такимъ образомъ, совѣтъ и общія присутствія департаментовъ, въ отличіе отъ общаго учрежденія министерствъ, вооружены правами коллегіальными. Во-вторыхъ, учрежденіе 1836 г. проводитъ точное различіе между двумя моментами ревизіи счетовъ, именно между: а) производствомъ ревизіи и б) утвержденіемъ ревизіи. Производство ревизіи возложено на департаменты, которыхъ образовано три: 1) гражданскихъ отчетовъ, 2) военныхъ отчетовъ и 3) морскихъ отчетовъ [2]). Департаменты, подъ начальствомъ генералъ-контролеровъ и вице-директоровъ, состояли изъ общихъ присутствій отдѣленій, управлявшихся оберъ-контролерами, и канцелярій. Утвержденіе ревизіи предоставлено совѣту государственнаго контроля, состоящему подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера. Послѣдній, предсѣдательствуя въ совѣтѣ, являлся и главнымъ начальникомъ департаментовъ, по производству ревизіи [3]). Затѣмъ въ составъ контроля входили и тѣ чиновники, которые назначаемы были въ министерства, гдѣ, по сложности отчетовъ, положено было производить ревизію ихъ при участіи контроля [4]). Къ учрежденію контроля приложено положеніе и о порядкѣ ревизіонныхъ дѣйствій.

§ 206. Законъ 1836 года, безъ существенныхъ измѣненій, оставался въ силѣ до изданія въ 1862 году положенія о финансовой смѣтѣ и преобразованія ревизіонной системы въ 1863 году.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 9812.

[2]) Тамъ же, §§ 8—11, 14, 62, 63.

[3]) Тамъ же, § 12. Мысль о назначеніи чиновниковъ отъ контроля въ нѣкоторыя министерства осуществлена еще при Александрѣ I.

[4]) Безъ существенныхъ измѣненій оно вошло въ сводъ законовъ. См. учр. мин. изд. 1857 г., ст. 1806 –1904.

Новое положеніе о финансовой смѣтѣ открыло государственному контролю участіе въ ея составленіи. Согласно этому измѣненъ и текстъ ст. 1669 учр. мин., опредѣляющей назначеніе этого установленія. Первоначальный текстъ ст. 1669, по изд. св. зак. 1857 г., примѣнительно къ § 1 положенія 1836 года, гласитъ, что контроль „имѣетъ предметомъ наблюденіе за правильностію движенія казенныхъ и общественныхъ капиталовъ". Новая редакція означенной статьи [1]), оставляя въ силѣ это постановленіе, указываетъ на новыя обязанности контроля, заключающіяся въ слѣдующемъ: 1) въ повѣркѣ финансовой смѣты министерства финансовъ противъ существующихъ законоположеній; 2) въ повѣркѣ смѣтныхъ предположеній финансовыхъ смѣтъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ; 3) въ сообщеніи государственному совѣту заключеній по испрошенію кредитовъ дополнительныхъ или экстраординарныхъ [2]).

Затѣмъ, въ качествѣ инстанціи, наблюдающей за правильностью движенія капиталовъ, контроль сохранилъ всѣ обязанности, возложенныя на него положеніемъ 1836 года. Именно, на него возложены: 1) опредѣленіе степени правильности обращенія капиталовъ; 2) дѣла по сложенію или взысканію начетовъ, открываемыхъ ревизіею; 3) соображеніе о выгодности или невыгодности разныхъ операцій; 4) выдача квитанцій отчетнымъ управленіямъ; 5) представленіе Государю отчетовъ объ успѣхахъ отчетности, о ходѣ и результатахъ повѣрки капиталовъ каждаго управленія [3]).

Цѣли и обязанности контроля въ этомъ отношеніи остались тѣ же, но измѣнились средства къ ихъ исполненію. До реформы 1863 и 1866 годовъ государственный контроль не могъ успѣшно удовлетворить своему назначенію. По ревизіи движенія суммъ въ центральныхъ установленіяхъ, средства контроля состояли въ ревизіи отчетовъ, составлявшихся въ министерствахъ, и въ перевѣркѣ книгъ [4]). Но ревизія отчетовъ, безъ ревизіи документальной, имѣла довольно внѣшній характеръ. Перевѣрка книгъ далеко не восполняла этого недостатка. Далѣе, каждое вѣдомство, въ отношеніи обращавшихся въ немъ суммъ, образовало особую кассу, и контроль не имѣлъ средствъ провѣрить, какія суммы подлежатъ возвращенію въ государственное казначейство. Когда, въ 1863 году, предположено было установить единство кассы, то въ каждомъ вѣдомствѣ откры-

---

[1]) По прод. 1863 года.

[2]) Ср. сказанное объ этомъ предметѣ въ главѣ о государственномъ совѣтѣ.

[3]) Учр. мин., ст. 1673. Должно помнить, что нѣкоторыя вѣдомства изъяты отъ ревизіи контроля.

[4]) Тамъ же, ст. 1674.

лись весьма значительныя суммы, подлежавшія возвращенію. Въ виду устраненія этихъ неудобствъ, признано было необходимымъ облечь контроль правомъ документальной ревизіи суммъ. Для этой цѣли учреждена была, на первый разъ въ видѣ опыта, ревизіонная коммиссія и введено единство кассы. Что касается обращенія суммъ въ установленіяхъ мѣстныхъ, то въ этомъ отношеніи средства государственнаго контроля были еще неудовлетворительнѣе. Дѣятельность контрольныхъ отдѣленій казенныхъ палатъ не удовлетворяла своему назначенію. Въ 1866 году признано было необходимымъ учредить органы государственнаго контроля въ губерніяхъ. Такими органами и явились контрольныя палаты. Въ 1883 году послѣдовало преобразованіе внѣшняго устройства государственнаго контроля на основаніи новыхъ штатовъ.

§ 207. На основаніи изложенныхъ выше преобразованій, учрежденіе государственнаго контроля представляется въ слѣдующемъ видѣ. Законодательство осталось вѣрнымъ указанному началу, что обязанности контроля раздѣляются на два разряда: къ первому относится производство ревизіи, ко второму—утвержденіе ревизіи.

Производство ревизіи ввѣрено, въ настоящее время, контрольнымъ департаментамъ и желѣзнодорожному отдѣлу [1]). Контрольныхъ департаментовъ два: 1) департаментъ гражданской отчетности, 2) департаментъ военной и морской отчетности. Желѣзнодорожный отдѣлъ дѣйствуетъ нынѣ на правахъ ревизіоннаго департамента. Каждый департаментъ состоитъ изъ генералъ-контролера, его помощника, ревизоровъ старшихъ и младшихъ, помощниковъ ревизоровъ и другихъ канцелярскихъ чиновъ. Желѣзнодорожный отдѣлъ состоитъ изъ генералъ-контролера, ревизоровъ (старшаго и младшаго), помощниковъ ревизора и счетнаго чиновника [2]).

Департаментъ гражданской отчетности преобразованъ въ 1883 г. изъ учрежденной по законамъ 1863 и 1866 гг. ревизіонной коммиссіи [3]). Порядокъ дѣйствій департамента, а равно и его права опредѣляются учрежденіями 1863 и 1866 г., такъ какъ законъ 1883 г. содержитъ въ себѣ только новый штатъ государственнаго контроля [4]). На обязанности департамента лежитъ производство ре-

---

[1]) До 1884 года желѣзнодорожный отдѣлъ существовалъ въ видѣ особаго отдѣленія въ департаментѣ гражданской отчетности. Закономъ 11-го декабря 1884 г. (Собр. узак. 1885 г., ст. 116) отдѣленіе преобразовано въ самостоятельный отдѣлъ на правахъ департамента.

[2]) Учр. мин. по прод. 1886 г., ст. 1679, 1730, 1732, 1735, 1736.

[3]) Собр. узак. 1883 г., ст. 246.

[4]) Ср. прилож. къ ст. 1730 учр. мин. по прод. 1886 г.

визіи, оборотовъ всѣхъ учрежденій, находящихся въ С.-Петербургѣ и получающихъ содержаніе изъ государственнаго казначейства, кромѣ учрежденій губернскихъ и министерствъ военнаго и морского. Ревизія производится по подлиннымъ документамъ и по ежемѣсячнымъ счетамъ главнаго казначейства.

Обязанности департамента не ограничиваются производствомъ документальной ревизіи. На него возлагается: а) повѣрка финансовыхъ смѣтъ, по коимъ расходы производятся въ С.-Петербургѣ, и составленіе общаго отчета объ исполненіи этихъ смѣтъ; б) составленіе общаго отчета о ходѣ и послѣдствіяхъ ревизіи; в) свидѣтельство наличныхъ суммъ въ главномъ казначействѣ; г) собраніе, по указаніямъ опыта, данныхъ для исправленія и дальнѣйшаго развитія кассовыхъ правилъ и по преобразованію государственной отчетности.

На департаментъ военной и морской отчетности, сверхъ производствъ документальной ревизіи, возложена (съ 1875 г.) провѣрка матеріальной отчетности морского вѣдомства.

Желѣзнодорожный отдѣлъ получилъ самостоятельное значеніе въ виду возложенія на него обязанностей правительственнаго надзора за оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ, по правиламъ 13 іюня 1884 года [1]). Означенный надзоръ учрежденъ, въ видѣ опыта, на два года (1885 и 1886) и примѣненъ къ обществамъ дорогъ балтійской, лозово-севастопольской и московско-брестской. Государственному контролеру предоставлено, по соглашенію съ министрами путей сообщенія и финансовъ, входить въ комитетъ министровъ съ представленіями о распространеніи правилъ о правительственномъ надзорѣ и на другія частныя желѣзныя дороги, въ доходности которыхъ правительство заинтересовано вслѣдствіе обязательственныхъ отношеній между ними и казной.

Государственный надзоръ за частными желѣзными дорогами принадлежитъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго контролера: 1) желѣзнодорожному отдѣлу и 2) мѣстному при дорогахъ контролю, состоящему изъ назначенныхъ государственнымъ контролеромъ лицъ [2]). Надзору этихъ установленій подлежатъ обороты денежнаго и матеріальнаго имущества желѣзнодорожныхъ обществъ, а равно и фактическая повѣрка ихъ хозяйственныхъ операцій.

Дѣла по утвержденію ревизіи предоставлены совѣту государственнаго контроля. Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ государствен-

---

[1]) Собр. узак. 1885 г., ст. 120.

[2]) Мѣстный контроль учрежденъ при дорогахъ балтійской, лозово-севастопольской и брестской. Его составляютъ главные контролеры, ихъ помощники, старшіе контролеры и контролеры.

наго контролера, состоитъ изъ его товарища, членовъ, назначаемыхъ Государемъ, и генералъ-контролеровъ [1]). Въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы и лица посторонния [2]). Дѣлопроизводство по совѣту возлагается на директора канцеляріи государственнаго контроля [3]).

На совѣтъ возлагается: 1) удостовѣреніе въ удовлетворительности произведенныхъ ревизій; 2) разсмотрѣніе ихъ результатовъ въ государственномъ отношеніи; 3) разрѣшеніе затрудненій, могущихъ возникнуть при ревизіи, и 4) опредѣленіе мѣръ къ усовершенствованію способовъ ревизіи [4]). На разсмотрѣніе совѣта поступаютъ дѣла по ревизіи: а) изъ ревизіонной коммиссіи и департамента морскихъ отчетовъ, и б) изъ контрольныхъ палатъ [5]). Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются по большинству голосовъ [6]). Государственный контролеръ не можетъ своею властью отмѣнять заключенія, принятаго совѣтомъ [7]), но ему предоставляется, въ случаѣ несогласія его съ заключеніемъ совѣта, переносить дѣло на высшее разсмотрѣніе [8]). Нѣкоторыя дѣла совѣтъ рѣшаетъ собственною властью [9]); по другимъ заключенія его вносятся—судя по роду дѣлъ—въ государственный совѣтъ, въ комитетъ министровъ или въ сенатъ. Сношеніе совѣта съ этими установленіями производится чрезъ государственнаго контролера.

Дѣла и распоряженія по управленію государственнымъ контролемъ сосредоточиваются въ канцеляріи государственнаго контроля. Она образована на общихъ основаніяхъ съ канцеляріями всѣхъ министерствъ. Директоръ канцеляріи есть дѣлопроизводитель совѣта. При канцеляріи состоитъ архивъ государственнаго контроля [10]).

Отъ министерствъ, предназначенныхъ, главнымъ образомъ, для завѣдыванія государственнымъ хозяйствомъ, мы обратимся къ установленіямъ, имѣющимъ предметомъ своимъ обезпеченіе условій общественной безопасности и благосостоянія.

---

[1]) Учр. мин., ст. 1682 и полож. о ревиз. ком., ст. 5.

[2]) Учр. мин., ст. 1683.

[3]) Тамъ же, ст. 1685.

[4]) Тамъ же, ст. 1687.

[5]) Полож. о рев. ком., ст. 26.—Учр. контр. палатъ, ст. 19, 22, 25, 26.

[6]) Учр. мин., ст. 1722. При равенствѣ голосовъ имѣетъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя.

[7]) Тамъ же, ст. 1696.

[8]) Тамъ же, ст. 1726.

[9]) Тамъ же, ст. 1689, 1690.

[10]) Тамъ же, ст. 1795—1805.

7. Министерство внутреннихъ дѣлъ [1]).

§ 208. Министерство внутреннихъ дѣлъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя задачи внутренняго управленія. Вообще оно можетъ быть названо министерствомъ полицейскимъ, въ обширномъ смыслѣ этого слова; ввѣренныя ему задачи касаются какъ области полиціи благосостоянія, такъ и полиціи безопасности. Но оно имѣетъ своимъ предметомъ и другія задачи администраціи. Въ теченіе своего существованія оно испытало различныя измѣненія, оставаясь, впрочемъ, вѣрнымъ первоначальной мысли его учредителя. При первомъ учрежденіи министерствъ, въ 1802 году, ему указана слѣдующая общая задача: „должность министра внутреннихъ дѣлъ обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи". Подъ такое обширное опредѣленіе можно было, конечно, подвести чрезвычайно много предметовъ управленія. Дѣйствительно, министерство внутреннихъ дѣлъ было едва ли не самымъ сложнымъ изъ всѣхъ образованныхъ министерствъ. Ему ввѣрены были: 1) всѣ части государственной промышленности, кромѣ части горной; 2) экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунствъ иностранныхъ (колонистовъ), сельскаго домоводства, мануфактуръ-коллегіи [2]) и соляная контора; 3) народное продовольствіе и общественное призрѣніе; 4) управленіе публичными зданіями; 5) почтовое управленіе; 6) часть медицинская.

Этотъ первоначальный планъ измѣнился чрезъ нѣсколько лѣтъ.

Въ 1810 году, по манифесту 25-го іюля, при новомъ распредѣленіи дѣлъ между министерствами [3]), въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ входили: земледѣліе, промышленность, колоніи, внутреннія переселенія, разныя хозяйственныя попеченія, торговля, почты и публичныя зданія. Но со всѣми этими задачами министерство было отнесено къ отдѣлу „государственной экономіи". Собственно полиція безопасности сосредоточивалась въ особомъ министерствѣ полиціи, учежденномъ въ 1811 г. и получившемъ особое образованіе. Въ составъ министерства полиціи вошли три департамента: полиціи исполнительной, полиціи хозяйственной и полиціи медицинской съ медицинскимъ совѣтомъ, и двѣ канцеляріи,

---

[1]) Для исторіи министерства внутреннихъ дѣлъ имѣется обширный трудъ г. Варадинова.

[2]) Кромѣ экспедиціи заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги, ввѣренной министерству финансовъ.

[3]) П. С. З. № 24307.

общая и особенная [1]). Здѣсь же сосредоточено было и управленіе по дѣламъ печати [2]). Съ закрытіемъ министерства полиціи задачи его въ 1819 году перешли въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ [3]). Послѣдующія перемѣны расширяли компетенцію министерства. Правда, попеченіе о государственномъ и народномъ хозяйствѣ отошло въ вѣдѣніе какъ министерства финансовъ, такъ и министерства государственныхъ имуществъ. Въ 1826 году изъ особенной канцеляріи мин. вн. дѣлъ образовано III-е отдѣленіе Собственной Е. И. В. Канцеляріи (см. ниже). Но, съ другой стороны, министерство внутреннихъ дѣлъ выигрывало отъ присоединенія къ нему другихъ упразднявшихся главныхъ управленій или частей отъ прочихъ министерствъ. Назовемъ важнѣйшія изъ совершившихся перемѣнъ. Такъ, въ 1832 году, къ министерству присоединилось, въ видѣ департамента, упраздненное главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій [4]). Въ 1862 году цензурное управленіе передано изъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ 1865 году, по поводу преобразованія главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій въ министерство путей сообщенія, въ министерство внутреннихъ дѣлъ переданы дѣла строительной полиціи. Наконецъ, въ 1868 году въ его составъ вошло упраздненное министерство почтъ и телеграфовъ. Независимо отъ этого, компетенція министерства расширилась возложеніемъ на него новыхъ задачъ. Такъ, въ 1834 году на министерство было возложено завѣдываніе статистическими работами; съ 1861 года въ его составѣ открытъ особый земскій отдѣлъ и т. д.

Въ настоящее время составъ министерства внутреннихъ дѣлъ слѣдующій: министръ, которому для содѣйствія приданы три товарища, совѣтъ министра, образованный на общемъ основаніи, канцелярія министра, три главныхъ управленія (тюремное, по дѣламъ печати, почтъ и телеграфовъ), земскій отдѣлъ, техническій строительный комитетъ и пять департаментовъ (полиціи, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, медицинскій и общихъ дѣлъ). Департаменты министерства внутреннихъ дѣлъ слѣдующіе.

I. Департаментъ полиціи, образованный въ 1880 году изъ двухъ учрежденій: а) департамента полиціи исполнительной, входившаго въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ и б) III отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи, упраздненнаго указомъ 6 августа

---

[1]) П. С. З. № 24686 и 24687.

[2]) П. С. З. № 24932.

[3]) П. С. З. № 27964.

[4]) 2-е П. С. З. № 5126.

1880 года. Поэтому въ завѣдываніе его входятъ: 1) дѣла полиціи политической; 2) дѣла полиціи общей, слѣдовательно, завѣдываніе всѣми полицейскими учрежденіями въ государствѣ. Вслѣдствіе соединенія съ департаментомъ государственной полиціи бывшаго III отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи, главноуправляющій которымъ былъ и шефомъ жандармовъ, начальствованіе корпусомъ жандармовъ сосредоточено въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Упраздненіе III отдѣленія повело за собою также упраздненіе юрисконсультской части, состоявшей при этомъ отдѣленіи, и образованіе особаго судебнаго отдѣла въ составѣ министерства. Въ 1881 году судебный отдѣлъ былъ присоединенъ къ департаменту полиціи [1]).

Еще въ XVIII в. существовали различныя установленія для спеціальнаго преслѣдованія и расправы по преступленіямъ политическимъ или, какъ они назывались — противъ „первыхъ двухъ пунктовъ". Царствованіе Петра Великаго, принимая въ разсчетъ борьбу, которую онъ долженъ былъ вести съ противниками реформы, обильно политическими розысками. Они были поручены преображенскому приказу и тайной канцеляріи [2]). Оба учрежденія, слившіяся впослѣдствіи въ одно, продолжали свое существованіе при Екатеринѣ I. Петръ II, при увольненіи въ отставку князя Ромодановскаго, упразднилъ преображенскую канцелярію, приказавъ посылать подвѣдомственныя ей дѣла, по степени важности, въ верховный тайный совѣтъ или въ сенатъ [3]).

Въ началѣ своего царствованія Анна Ивановна старалась регулировать преслѣдованіе относительно нарушеній такъ называемыхъ первыхъ двухъ пунктовъ [4]). Въ 1730 г. она издала манифестъ, въ которомъ указывается на вредныя послѣдствія существовавшаго тогда порядка преслѣдованія этихъ преступленій [5]). Послѣдствія эти заключались въ томъ, что колодники, уличенные въ какомъ либо уголовномъ преступленіи, для продленія своего процесса сказывали „государево слово и дѣло" и оговаривали въ политическомъ преступленіи тѣхъ лицъ, которыми были недовольны, но которыя не совершили никакого преступленія. Для устраненія такого вреда Императрица поставила преслѣдованіе за нарушеніе первыхъ двухъ пунктовъ подъ надзоръ сената. Эта мѣра, впрочемъ, не имѣла успѣха. Въ слѣдующемъ, 1731 году, дѣла бывшаго преображенскаго приказа отданы въ вѣдѣніе извѣстнаго генерала Ушакова [6]), и чрезъ нѣсколько времени этому новому учрежденію велѣно называться канцеляріею тайныхъ розыскныхъ дѣлъ [7]). Въ 1732 году канце-

[1]) Собр. узак. 1881 г., ст. 514.

[2]) Преображенскій приказъ учрежденъ еще въ началѣ царствованія Петра I. Онъ имѣлъ самые разнообразные предметы вѣдомства, въ томъ числѣ и дѣла по государственнымъ преступленіямъ. См. Неволинъ, т. VI, Образ. упр. и т. д., стр. 233. Тайная канцелярія учреждена въ 1718 году въ Петербургѣ. Оба учрежденія были въ вѣдѣніи извѣстнаго князя Ромодановскаго.

[3]) П. С. З. № 5397.

[4]) „1) О какомъ зломъ умыслѣ противъ персоны нашей или измѣнѣ; 2) о возмущеніи или бунтѣ".

[5]) П. С. З. № 5528.

[6]) П. С. З. № 5727, указъ 24-го марта 1731 года.

[7]) П. С. З. № 5738, указъ 6-го апрѣля 1731 года. Ср. № 5744.

лярію велѣно перевести въ Петербургъ, оставивъ въ Москвѣ ея контору подъ управленіемъ Салтыкова [1]). Организованная такимъ образомъ тайная канцелярія играла видную роль во времена владычества Бирона, хотя отъ времени до времени Императрица и старалась положить какой-нибудь предѣлъ страшному „слову и дѣлу“ [2]). Канцелярія сдѣлалась дѣйствительнымъ тайнымъ судилищемъ, поставленнымъ внѣ зависимости отъ сената [3]). Исключительное положеніе тайной канцеляріи подтверждено въ 1743 году и Елисаветою Петровною [4]), въ царствованіе которой установленіе это дѣйствовало на прежнемъ основаніи. Петръ III, почти одновременно съ изданіемъ жалованной грамоты дворянству, повелѣлъ уничтожить тайную канцелярію [5]). Въ манифестѣ воспроизведены, съ нѣкоторыми дополненіями, мотивы указа Анны Ивановны, только въ болѣе энергическихъ выраженіяхъ и съ другими выводами [6]). Они, главнымъ образомъ, состояли въ слѣдующемъ:

1) Тайная канцелярія уничтожается отнынѣ навсегда, а дѣла оной имѣютъ быть взяты въ сенатъ, но за печатью къ вѣчному забвенію въ архивъ положатся. 2) Ненавистное израженіе „слово и дѣло“ не долженствуетъ отнынѣ значить ничего, и Мы запрещаемъ не употреблять онаго никому; а если кто отнынѣ оное употребитъ, въ пьянствѣ или въ дракѣ, или избѣгая побоевъ или наказанія, таковыхъ тотчасъ наказывать такъ, какъ отъ полиціи наказываются озорники и безчинники. 3) Доносы по первымъ двумъ пунктамъ велѣно подавать въ мѣста судебныя или къ ближайшимъ воинскимъ начальникамъ и рѣшать дѣла окончательно въ сенатѣ [7]). Екатерина II въ своемъ манифестѣ, изданномъ при вступленіи на престолъ [8]) подтверждаетъ силу вышеприведеннаго указа. Вслѣдствіе этого, въ теченіе долгаго времени тайная канцелярія не дѣйствовала. Но подъ конецъ царствованія Екатерины учредилось нѣчто похожее на тайную канцелярію, именно—тайная экспедиція. Особенно сильное развитіе тайная экспедиція получила въ кратковременное царствованіе Павла I. Она была не только розыскнымъ мѣстомъ, но и установленіемъ, карающимъ по своему усмотрѣнію, слѣдовательно, не только средоточіемъ тайной полиціи,

---

[1]) П. С. З. № 6151.

[2]) П. С. З. № 6325.

[3]) П. С. З. № 6753 и друг.

[4]) П. С. З. № 8825.

[5]) Указъ 21-го февраля 1762 года, П. С. З. № 11445.

[6]) Указавъ, что Петръ Великій учреждалъ тайныя канцеляріи въ виду „тогдашнихъ временъ обстоятельствъ и неисправленныхъ еще въ народѣ нравовъ“, Императоръ продолжалъ:

„Съ того времени отъ часу меньше становилось надобности въ помянутыхъ канцеляріяхъ; но какъ тайная розыскныхъ дѣлъ канцелярія всегда оставалась въ своей силѣ: то злымъ, подлымъ и бездѣльнымъ людямъ подавался способъ, или ложными затѣями протягивать вдаль заслуженныя ими казни и наказанія, или же злостнѣйшими клеветами обносить своихъ начальниковъ или непріятелей.

„Сего ради и послѣдуя нашему человѣколюбію и милосердію, и прилагая крайнее стараніе, не токмо неповинныхъ людей отъ напрасныхъ арестовъ, а иногда и самыхъ истязаній защитить; но паче и самымъ злонравнымъ пресѣчь пути къ произведенію въ дѣйство ихъ ненависти, мщенія и клеветы, а подавать способы къ ихъ исправленію, объявили мы“, и т. д.

[7]) Тамъ же, ст. 1—3.

[8]) П. С. З. № 11687.

но и тайнымъ судилищемъ. Императоръ Александръ I, вступивъ на престолъ, освободилъ весьма многихъ лицъ, содержавшихся въ тайной экспедиціи. Затѣмъ, въ 1801 году, издалъ манифестъ, въ которомъ говоритъ, что такое учрежденіе, какъ тайная экспедиція, несогласно съ хорошимъ и правильнымъ учрежденіемъ, основаннымъ на твердыхъ законахъ, поэтому онъ приказываетъ всѣ дѣла, производящіяся въ тайной экспедиціи, передать въ архивъ, а дѣла, касающіяся первыхъ двухъ пунктовъ, производить въ правительствующемъ сенатѣ [1]).

Уничтожая тайную экспедицію, съ ея исключительными правами, Александръ I ввѣрялъ задачи собственно высшей полиціи различнымъ установленіямъ. Въ 1811 году въ общемъ составѣ учрежденнаго тогда министерства полиціи была образована особенная канцелярія министра. Ей поручено вѣдать: 1) дѣла по вѣдомству иностранцевъ и заграничнымъ паспортамъ; 2) дѣла цензурныя и 3) дѣла особенныя, куда отнесены „всѣ тѣ дѣла, которыя министръ полиціи сочтетъ нужнымъ предоставить собственному его свѣдѣнію и разрѣшенію" [2]). Съ упраздненіемъ министерства полиціи, въ 1819 году, особенная канцелярія, подобно прочимъ департаментамъ означеннаго министерства, вошла въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ, гдѣ она и оставалась до 1826 года. Въ 1826 г. особенная канцелярія министерства внутреннихъ дѣлъ была закрыта, и вмѣсто нея было учреждено третье отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи [3]). Въ вѣдомство его были предоставлены: 1) всѣ распоряженія и извѣстія по всѣмъ вообще случаямъ высшей полиціи; 2) свѣдѣнія о числѣ существующихъ въ государствѣ разныхъ сектъ и расколовъ; 3) извѣстія объ открытіяхъ по фальшивымъ ассигнаціямъ, монетамъ, штемпелямъ, документамъ и проч., коихъ розысканіе и дальнѣйшее производство остаются въ зависимости министровъ: финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; 4) свѣдѣнія подробныя о всѣхъ людяхъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ, равно и всѣ по сему предмету распоряженія; 5) высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ; 6) завѣдываніе—наблюдательное и хозяйственное—всѣхъ мѣстъ заточенія, въ коихъ заключаются государственные преступники; 7) всѣ постановленія и распоряженія объ иностранцахъ, въ Россіи проживающихъ, въ предѣлы государства прибывающихъ и изъ онаго выбывающихъ;

---

[1]) П. С. З. № 19813. Мотивы этого указа находятся въ тѣсной связи съ общими воззрѣніями Императора Александра I на существо законной монархіи. „Разсуждая", говоритъ указъ, „что въ благоустроенномъ государствѣ всѣ преступленія должны быть объемлемы, судимы и наказуемы общею силою закона, Мы признали за благо не только названіе, но и самое дѣйствіе тайной экспедиціи навсегда упразднить и уничтожить, повелѣвая всѣ дѣла, въ оной бывшія, отдать въ государственный архивъ къ вѣчному забвенію; на будущее же время вѣдать ихъ въ 1-мъ и 5-мъ департаментахъ сената, и во всѣхъ тѣхъ присутственныхъ мѣстахъ, гдѣ вѣдаются дѣла уголовныя. Сердцу Нашему пріятно вѣрить, что, сливая пользы Наши съ пользами Нашихъ вѣрноподданныхъ и поручая единому дѣйствію закона охраненіе имени Нашего и государственной цѣлости отъ всѣхъ прикосновеній невѣжества или злобы, Мы даемъ имъ новое доказательство, колико Мы удостовѣрены въ вѣрности ихъ къ Намъ и къ престолу Нашему". Ср. № 19847.

[2]) П. С. З. № 24687, ч. I, §§ 53 и 54.

[3]) 2-е П. С. З. № 449. Штатъ I отдѣл. См. № 3389. Отдѣленіе состояло (кромѣ управляющаго) изъ четырехъ экспедиторовъ съ помощниками (4 стар., 6 младш.), цензора театральныхъ представленій и его помощника и прочихъ чиновъ.

8) вѣдомости о всѣхъ безъ исключенія происшествіяхъ; 9) статистическія свѣдѣнія, до полиціи относящіяся.

Впослѣдствіи къ этому присоединены были слѣдующія дѣла: 1) дѣла о жестокомъ обращеніи помѣщиковъ съ крестьянами; 2) театральная цензура [1]) и 3) наблюденіе за періодической печатью [2]). Начальникамъ губерній вмѣнено въ обязанность доносить III отдѣленію обо всѣхъ заслуживающихъ вниманія происшествіяхъ [3]). Всѣмъ вѣдомствамъ предписано было немедленно удовлетворять требованія чиновниковъ, командируемыхъ для производства слѣдствій по распоряженію III отдѣленія [4]).

Эта первоначальная организація III отдѣленія получила болѣе сложный видъ, по присоединеніи къ нему управленія жандармскимъ корпусомъ. Послѣдній образовался изъ учрежденій военной полиціи. Еще по воинскому уставу Петра Великаго въ арміи положена должность генералъ-гевальдигера для наблюденія за порядкомъ [5]). Должность эта сохранилась и впослѣдствіи. Учрежденіе для большой дѣйствующей арміи подробно описываетъ ея права и обязанности [6]). Затѣмъ, въ 1815 году, борисоглѣбскій драгунскій полкъ переименованъ въ жандармскій и распредѣленъ по корпусамъ [7]). Независимо отъ этихъ органовъ полиціи въ войскѣ, въ вѣдомствѣ гражданскихъ властей находились драгунскія полицейскія команды [8]). Но въ 1817 году изъ этихъ командъ образованы жандармскія команды, съ отнесеніемъ ихъ къ составу отдѣльнаго корпуса внутренней стражи [9]). Затѣмъ, указомъ 28-го апрѣля 1827 года [10]) образованъ былъ отдѣльный жандармскій корпусъ, состоявшій до 1839 года въ вѣдѣніи военнаго министерства. Шефу жандармовъ даны права командира отдѣльнаго корпуса [11]). Первымъ шефомъ былъ сдѣланъ гр. Бенкендорфъ, управлявшій уже III отдѣленіемъ. Но въ 1839 году признано было нужнымъ слить оба управленія въ одно цѣлое. Въ именномъ указѣ, объявленномъ министромъ юстиціи, было объяснено, что Государь, признавая нужнымъ чтобы III отдѣленіе и корпусъ жандармовъ были управляемы однимъ чиновникомъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ графа Бенкендорфа, повелѣлъ подчинить оба управленія генералу Дубельту, съ наименованіемъ его начальникомъ штаба корпуса жандармовъ [12]) и управляющимъ III отдѣленіемъ [13]). Въ настоящее время III отдѣленіе упразднено. Министру вн. дѣлъ принадлежатъ права шефа жандармовъ и высшій надзоръ за дѣятельностью чиновъ корпуса. Ближайшее завѣдываніе какъ полиціею вообще, такъ и командованіе отдѣльнымъ корпусомъ

---

[1]) Цензурный уставъ 1828 предоставилъ III отд. дѣла по одобренію къ представленію драмат. соч.—2-е П. С. З. № 1979, § 23, исключ. 3, примѣч. 11.

[2]) Для этой цѣли указано было доставлять въ III отд. по 1 экземпляру всѣхъ издающихся въ Россіи журналовъ и газетъ. 2-е П. С. З. №№ 3192 и 4451.

[3]) 2-е П. С. З. № 2701.

[4]) 2-е П. С. З. № 4450.

[5]) П. С. З. № 3006, гл. XLI.

[6]) П. С. З. № 24975, § 143 и слѣд.

[7]) П. С. З. № 25929.

[8]) И. Е. Андреевскаго—*Полицейское право*, т. I, стр. 186, изд. 2-е.

[9]) Тамъ же.

[10]) 2-е П. С. З. № 1062.

[11]) Тамъ же.

[12]) Прежде корпусъ имѣлъ свое дежурство.

[13]) 2-е П. С. З. № 12177.

жандармовъ возложено на одного изъ товарищей министра. Онъ дѣйствуетъ на основаніи особой инструкціи [1]).

II. Въ 1879 году (27 февраля) въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ было образовано главное тюремное управленіе.

Оно заключаетъ въ себѣ два учрежденія: 1) главное тюремное управленіе въ собственномъ смыслѣ и 2) совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ.

Главному тюремному управленію вообще ввѣрено завѣдываніе тюремною частью гражданскаго вѣдомства. Функціи по дѣламъ этого рода раздѣляются между главнымъ управленіемъ и совѣтомъ.

Главное управленіе составляютъ: начальникъ управленія, его помощникъ, шесть инспекторовъ (двухъ разрядовъ) и чины канцеляріи. Начальникъ управленія назначается Императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ и de jure входитъ въ составъ совѣта министра по тюремнымъ дѣламъ. Онъ завѣдываетъ всѣми мѣстами заключенія, исправительными пріютами и арестантскою пересыльною частью. Всѣ распорядительныя мѣры, необходимыя для дѣйствія законовъ по тюремной части, онъ принимаетъ собственною властью. Помощникъ и инспекторы состоятъ въ непосредственномъ его распоряженіи.

Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ состоитъ изъ предсѣдателя и семи членовъ (кромѣ начальника тюр. упр.). Всѣ они назначаются Высочайшими указами сенату. Какъ предсѣдателю, такъ и членамъ совѣта не присвоивается ни особаго содержанія, ни правъ государственной службы. Поэтому означенныя званія совмѣстимы съ должностями по всѣмъ вѣдомствамъ, и ими могутъ быть облекаемы лица, вовсе не состоящія на государственной службѣ. Независимо отъ того, предсѣдатель совѣта можетъ приглашать въ его засѣданія, для совѣщаній и объясненій, лицъ постороннихъ, отъ коихъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній.

Въ совѣтъ поступаютъ: 1) всѣ новыя предположенія относительно тюремнаго устройства, порядка пересылки арестантовъ, организаціи частныхъ тюремныхъ учрежденій и обществъ, нравственнаго исправленія заключенныхъ, улучшенія тюремнаго хозяйства и порядка управленія и отчетности; 2) проекты общихъ смѣтъ доходовъ по тюремной части; 3) годовые отчеты о дѣятельности тюремнаго управленія; 4) другія дѣла, которыя министръ внутреннихъ дѣлъ, по ихъ важности, признаетъ нужнымъ передать на обсужденіе совѣта. Совѣтъ не имѣетъ исполнительной власти. Постановленія его вносятся на усмотрѣніе и разрѣшеніе министра.

[1]) Прилож. къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886 г.

Дѣла, по общему своему существу подлежащія разсмотрѣнію совѣта министра внутреннихъ дѣлъ (учр. мин., ст. 97, п. 6, 9—13 15—18), вносятся начальникомъ управленія въ это учрежденіе.

Наконецъ, о дѣлахъ, требующихъ соглашенія съ министрами или подлежащихъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ установленій или, наконецъ, зависящихъ отъ непосредственнаго разрѣшенія Императора, начальникъ управленія представляетъ министру внутреннихъ дѣлъ.

III. Хозяйственный департаментъ вѣдаетъ: 1) дѣла по народному продовольствію; поэтому въ немъ сосредоточиваются дѣла по собранію и соображенію свѣдѣній о посѣвахъ и видахъ на урожай, о мѣрахъ въ случаѣ неурожая и чрезвычайной дороговизны хлѣба и о продовольственныхъ капиталахъ; 2) дѣла по общественному призрѣнію, т.-е. объ учрежденіи общественнаго призрѣнія, о пособіяхъ разоренньмъ отъ пожаровъ и другихъ несчастныхъ случаевъ; 3) наблюденіе за городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ.

IV. Департаментъ медицинскій, въ которомъ [1]) сосредоточивается высшее управленіе по дѣламъ гражданской медицинской части— судебной медицины и медицинской полиціи—и ветеринарной части Въ послѣднее время въ вѣдѣніе этого департамента переданы изъ министерства государственныхъ имуществъ дѣла о сельской медицинской полиціи. При медицинскомъ департаментѣ состоятъ медицинскій совѣтъ и ветеринарный комитетъ. Директоръ медицинскаго департамента есть генералъ-штабъ-докторъ гражданской части. Медицинскій совѣтъ есть высшее въ государствѣ врачебно-учебное, врачебно-полицейское и врачебно-судебное мѣсто. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя, членовъ непремѣнныхъ [2]) и членовъ совѣщательныхъ, число которыхъ не опредѣлено. Затѣмъ въ составѣ медицинскаго департамента образовано особое ветеринарное отдѣленіе и при департаментѣ совѣщательный ветеринарный комитетъ. Въ ветеринарномъ отдѣленіи сосредоточиваются: 1) инспекторская часть ветеринарнаго вѣдомства; 2) дѣла хозяйственныя и распорядительныя по ветеринарной части и нѣкоторыя другія. Ветеринарный комитетъ имѣетъ цѣлью изысканіе мѣръ къ лучшему устройству ветеринарной части, предотвращеніе падежей и распространеніе свѣдѣній по этому предмету. Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя медицинскаго совѣта,

---

[1]) На осн. ст. 1221 учр. мин. по прод. 1886 г.

[2]) Директоръ медицинскаго департамента, начальникъ главнаго военно-медицинскаго управленія, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ по медицинской части учрежденій Императрицы Маріи, управляющій придворною медиц. частью и чиновникъ отъ мин. нар. просвѣщенія.

изъ членовъ непремѣнныхъ (назначаемыхъ отъ разныхъ вѣдомствъ), совѣщательныхъ, избираемыхъ комитетомъ, депутатовъ отъ скотопромышленниковъ, избираемыхъ послѣдними, и ученаго секретаря [1]).

V. Департаментъ общихъ дѣлъ, который завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу министерства внутреннихъ дѣлъ; слѣдовательно, въ немъ сосредоточивается инспекторская часть; кромѣ того, онъ вѣдаетъ переписку по образованію земскихъ учрежденій, по дворянскимъ выборамъ, счетоводство и отчетность по министерству. Сюда же переданы дѣла изъ другихъ департаментовъ, напр., изъ департамента полиціи исполнительной, завѣдываніе личнымъ составомъ губернскихъ правленій, канцелярій губернаторовъ, разрѣшеніе разныхъ вопросовъ, связанныхъ съ прохожденіемъ службы разными чиновниками, напр., по производству пенсій и т. п. [2]).

VI. Въ земскомъ отдѣлѣ вѣдаются дѣла, относящіяся къ устройству и управленію крестьянскаго сословія въ Россіи и по наблюденію за дѣйствіями мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій. При земскомъ отдѣлѣ образовано, подъ предсѣдательствомъ управляющаго отдѣломъ, присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ царства Польскаго, замѣнившее бывшую временную коммиссію по крестьянскимъ дѣламъ царства. Завѣдываніе земскимъ отдѣломъ возложено на управляющаго, при коемъ состоятъ помощникъ, дѣлопроизводители съ помощниками и секретарь [3]).

VII. Для завѣдыванія статистическою частью при министерствѣ состоитъ: 1) Центральный статистическій комитетъ, состоящій, подъ управленіемъ директора, изъ опредѣленнаго числа редакторовъ. Комитету поручаются: а) „сосредоточеніе, повѣрка, обработка и печатаніе“ общихъ статистическихъ данныхъ, поступающихъ въ него изъ мѣстныхъ статистическихъ комитетовъ; б) разработка и печатаніе данныхъ, доставленныхъ комитету другими вѣдомствами; в) собираніе и обработка данныхъ, ради спеціальныхъ цѣлей, именно: α) данныхъ, необходимыхъ при раскладкѣ земскихъ повинностей, и β) по указанію министра внутреннихъ дѣлъ и статистическаго совѣта; γ) доставленіе статистическихъ свѣдѣній другимъ вѣдомствамъ [4]). 2) Статистическій совѣтъ преобразованъ въ 1875 году [5]). Онъ имѣетъ цѣлью „содѣйствовать министерствамъ и другимъ главнымъ управленіямъ въ работахъ по административной статистикѣ, опредѣле-

---

[1]) См. учр. мин., прилож. къ ст. 1198 и 1221 по прод. 1886 г.

[2]) См. ст. 1308 учр. мин. по прод. 1886 г.

[3]) Прил. къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886 г.

[4]) Учр. мин., прилож. къ ст. 1200 по прод. 1886 г.

[5]) Собр. узак. за 1875, ст. 624. Ср. прил. къ ст. 1200 учр. мин. по прод. 1886 г.

ніемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части“ [1]). Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго по представленію министра внутреннихъ дѣлъ Государемъ, и членовъ. Членами совѣта являются: а) отъ статистическаго комитета—директоръ и одинъ изъ старшихъ редакторовъ, по избранію министра внутреннихъ дѣлъ; б) лица, опредѣляемыя отъ всѣхъ министерствъ (кромѣ иностранныхъ дѣлъ), отъ вѣдомства православнаго исповѣданія, государственной канцеляріи и IV отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи; в) отъ ученыхъ и учебныхъ заведеній: академикъ императорской академіи наукъ по каѳедрѣ статистики и профессоръ по той же каѳедрѣ въ с.-петербургскомъ университетѣ; г) предсѣдательствующій въ отдѣленіи статистики русскаго географическаго общества; д) лица, назначенныя особыми Высочайшими повелѣніями [2]). Въ засѣданія совѣта могутъ быть приглашаемы и постороннія лица, съ тѣмъ отличительнымъ условіемъ, что они пользуются, въ данномъ засѣданіи, всѣми правами прочихъ членовъ [3]). Предметы вѣдомства совѣта вытекаютъ изъ общей его цѣли, указанной выше. Поэтому на него возложены: а) обсужденіе способовъ производства работъ по административной статистикѣ, равно какъ и установленіе формъ статистическихъ свѣдѣній и порядка разработки и изданія этихъ свѣдѣній, „съ цѣлью достиженія возможнаго объединенія и правильнаго раздѣленія труда между статистическими учрежденіями разныхъ вѣдомствъ“; б) обсужденіе предположеній объ устройствѣ и направленіи дѣятельности разныхъ статистическихъ учрежденій [4]). Дѣла по означеннымъ предметамъ поступаютъ ex lege на разсмотрѣніе совѣта въ томъ случаѣ, если они производятся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ или этимъ министерствомъ совмѣстно съ другими вѣдомствами. Въ другихъ случаяхъ дѣла предлагаются совѣту по усмотрѣнію компетентныхъ министровъ и главноуправляющихъ [5]).

VIII. Строительная часть, какъ мы видѣли, была ввѣрена министерству внутреннихъ дѣлъ при учрежденіи министерствъ въ 1802 г. Она осталась за нимъ и по расписанію 1810 [6]) и 1811 годовъ [7]). Впрочемъ, дѣла этого рода вѣдались въ министерствѣ внутреннихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 2—4.
[3]) Тамъ же, ст. 6.
[4]) Тамъ же, ст. 7.
[5]) Тамъ же, ст. 8.
[6]) П. С. З. № 24307, II, § 6, № 24326, II, § 1.
[7]) П. С. З. № 24686. § 10.

дѣлъ не исключительно. Часть ихъ, въ 1810 году, была передана въ министерство полиціи [1]). Но въ 1813 году, по докладу министра внутреннихъ дѣлъ Козодавлева, вся строительная часть снова передана въ его вѣдомство, для производства въ учрежденномъ при министерствѣ строительномъ комитетѣ [2]). Порядокъ этотъ оставался въ дѣйствіи до 1832 года. Уже въ 1828 г. министръ внутреннихъ дѣлъ входилъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ о новомъ образованіи строительной части. Но дѣло оставлено безъ движенія, а весь вопросъ о строительной части былъ переданъ главноуправляющему путями сообщенія. Результатомъ этого разсмотрѣнія и былъ проектъ „положенія о новомъ образованіи строительной части гражданскаго губернскаго вѣдомства", разсмотрѣнный въ государственномъ совѣтѣ и получившій Высочайшее утвержденіе [3]). На основаніи этого положенія строительная часть гражданскаго вѣдомства была передана главному управленію путей сообщенія, изъ коего и составилось „главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій". Главное управленіе вѣдало строительною частью до 1865 года, когда оно было преобразовано въ министерство путей сообщенія. Вслѣдствіе означеннаго преобразованія, завѣдываніе техническою частью разныхъ гражданскихъ сооруженій въ губерніяхъ и дѣла строительной полиціи были переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Они вѣдаются техническо-строительнымъ комитетомъ, состоящимъ изъ предсѣдателя, членовъ, дѣлопроизводителей и завѣдывающаго дѣлами по ревизіи технической отчетности. На обязанность комитета возложено: 1) составленіе плановъ и проектовъ сооруженій, особенно сложныхъ въ техническомъ отношеніи или имѣющихъ значеніе для нѣсколькихъ губерній или для цѣлой имперіи; 2) разсмотрѣніе плановъ городовъ, представляемыхъ на Высочайшее утвержденіе; 3) разсмотрѣніе плановъ и проектовъ, представляемыхъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ губернскими правленіями; 4) разрѣшеніе общихъ вопросовъ, предположеній и недоразумѣній по части строительной [4]). Въ вѣдѣніи министерства находится также строительное училище.

IX. Цензурное вѣдомство, переданное въ 1862 году въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, съ изданіемъ правилъ 6 апрѣля 1865 г. получило и новое устройство. Въ качествѣ центральнаго установленія по дѣламъ этого рода, въ составѣ министерства учре-

---

[1]) П. С. З. № 24326.
[2]) П. С. З. № 25392.
[3]) 2-е П. С. З. № 5624.
[4]) Учр. мин., ст. 1197 по прод. 1886 г.

ждено главное управленіе по дѣламъ печати. Въ немъ сосредоточиваются: 1) по отношенію къ изданіямъ, выходящимъ безъ предварительной цензуры: а) общее наблюденіе за ними и обнаруженіе нарушенія въ нихъ установленныхъ правилъ; б) разсмотрѣніе прошеній о разрѣшеніи основать безцензурное повременное изданіе и выдача такихъ разрѣшеній по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ; в) пріемъ установленныхъ залоговъ отъ издателей повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ предварительной цензуры; г) дѣла о предостереженіяхъ и административныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ на означенныя изданія; д) возбужденіе судебныхъ преслѣдованій, если они не были возбуждены подлежащими учрежденіями [1]. 2) По отношенію къ изданіямъ, не изъятымъ отъ предварительной цензуры: а) наблюденіе за дѣйствіями подвѣдомственныхъ главному управленію цензурныхъ комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ, какъ по внутренней, такъ и по иностранной цензурѣ; б) разрѣшеніе недоразумѣній означенныхъ мѣстъ и лицъ, возбуждаемыхъ ими вопросовъ и разсмотрѣніе приносимыхъ на нихъ жалобъ [2]. 3) По отношенію къ типографіямъ, литографіямъ, заведеніямъ, производящимъ и продающимъ принадлежности тисненія, и къ книжной торговлѣ: а) дѣла объ открытіи заведеній этого рода и б) о надзорѣ за ними [3].

Главное управленіе состоитъ изъ начальника и совѣта. Первый назначается, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, Высочайшими указами сенату. Онъ есть предсѣдатель совѣта. Совѣтъ составляется изъ членовъ, назначаемыхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и начальникъ главнаго управленія, и изъ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ, въ бытность ихъ въ Петербургѣ. Степень власти и порядокъ дѣйствія совѣта опредѣляются общими постановленіями о совѣтахъ министерствъ, съ которыми, слѣдовательно, онъ поставленъ на одну степень. При управленіи состоитъ канцелярія, цензурные комитеты и чиновники особыхъ порученій. Канцелярія, состоящая подъ главнымъ надзоромъ начальника главнаго управленія, завѣдывается правителемъ дѣлъ. При ней состоитъ и особый цензоръ драматическихъ сочиненій. Цензурные комитеты распадаются: а) на комитеты цензуры внутренней, б) иностранной. Комитеты внутренней цензуры имѣются въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ. Они состоятъ изъ предсѣдателя и цензоровъ. Комитеты цензуры иностранной имѣются въ С.-Петербургѣ, Ригѣ и Одессѣ. Петербургскій комитетъ

---

[1]) Правила 1865 года, I, ст. 7, п. 2; II, ст. 4; II, ст. 14, 18, 29, 30, 33; III, ст. 1, 9, 14, 23; V, ст. 1, 3 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 7, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 7, п. 3.

состоитъ изъ предсѣдателя, старшихъ и младшихъ цензоровъ. Прочіе—изъ цензоровъ старшаго и младшаго. Затѣмъ въ разныхъ городахъ [1]) имѣются отдѣльные цензоры.

X. Департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій, который, въ качествѣ центральнаго управленія, завѣдуетъ дѣлами вѣроисповѣданій, не относящимися къ вопросамъ церковнымъ. Вѣдѣнію этого департамента подлежатъ вѣроисповѣданія: армяно-грегоріанское, римско-католическое, евангелическо-лютеранское, реформатское, еврейское, магометанское и ламаитское. Въ вѣдѣніи департамента находятся: 1) по исповѣданію римско-католическому—римско-католическая духовная коллегія, состоящая изъ предсѣдателя (митрополита римско-католической церкви въ имперіи), членовъ постоянныхъ, засѣдателей отъ епархій, прокурора и канцелярскихъ чиновъ. Коллегіи подчинены римско-католическія епархіальныя управленія и учебныя заведенія (римско-католическая духовная академія въ С.-Петербургѣ и семинарія); 2) по евангелическо-лютеранскому исповѣданію—евангелическо-лютеранская генеральная консисторія, состоящая изъ свѣтскаго президента, духовнаго вице-президента, членовъ свѣтскихъ и духовныхъ, прокурора и чиновъ канцеляріи. Ей подвѣдомственны мѣстныя консисторіи; 3) по исповѣданію магометанскому: а) оренбургское духовное собраніе и б) таврическое духовное правленіе. При департаментѣ состоитъ особая раввинская коммиссія, какъ совѣщательное учрежденіе по дѣламъ еврейскаго вѣроисповѣданія.

XI. Главное управленіе почтъ и телеграфовъ. Почтовое управленіе было присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ въ 1868 году. До тѣхъ поръ оно испытало различныя перемѣны. Особое почтовое управленіе явилось при Петрѣ Великомъ, учредившемъ въ 1722 году должность генералъ-почтъ-директора [2]). Ему порученъ ямской приказъ съ зависящими отъ него людьми, иностранный и купеческій почтамтъ и т. д. Со времени Петра Великаго почтовое управленіе присоединялось къ коллегіи иностранныхъ дѣлъ, снова являлось самостоятельнымъ учрежденіемъ, съ учрежденіемъ министерствъ ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, потомъ получило особаго главноначальствующаго, а въ 1830 году преобразовано въ главное управленіе почтъ [3]). Въ 1865 году этому главному управленію поручено и завѣдываніе телеграфною частью, подчиненною до тѣхъ поръ главному управленію путей сообщенія и публичныхъ

---

[1]) Въ Кіевѣ, Одессѣ, Вильнѣ, Ригѣ, Дерптѣ, Ревелѣ, Митавѣ и Казани.
[2]) П. С. З. № 4073.
[3]) 2-е П. С. З. № 4019.

зданій. Согласно этому, оно переименовано въ министерство почтъ и телеграфовъ [1]). Послѣднее получило и особое,—спѣшно, впрочемъ, составленное, — положеніе, въ 1866 году [2]), съ распространеніемъ компетенціи министерства и на губерніи царства Польскаго [3]). Новое учрежденіе ограничилось только главными положеніями. Министерство образовано изъ министра, совѣта министра и двухъ департаментовъ: почтоваго и телеграфнаго. Въ 1868 году министерство упразднено, предметы его вѣдомства ввѣрены министерству внутреннихъ дѣлъ и распредѣлены по двумъ департаментамъ.

1. Департаментъ почтовый былъ образованъ на общемъ основаніи. Въ вѣдѣніи его находился и с.-петербургскій почтамтъ [4]), состоявшій изъ 10-ти экспедицій и особой экспедиціи по цензурѣ иностранныхъ газетъ и журналовъ.

2. Телеграфный департаментъ, въ составъ коего входили: 1) директоръ и вице-директоръ; 2) инспекторы телеграфовъ; 3) шесть отдѣленій [5]) и нѣкоторые другіе чины. Департаменту подвѣдомственны: 1) начальникъ управленія императорскихъ дворцовыхъ телеграфовъ; 2) начальники управленій городскихъ телеграфовъ, с.-петербургскаго и московскаго и 3) начальники телеграфныхъ округовъ.

Указомъ 6-го августа 1880 г., вмѣстѣ съ упраздненіемъ бывшаго III отд. Собств. Е. И. В. канцеляріи и присоединеніемъ его къ составу министерства внутреннихъ дѣлъ, департаменты почтовый и духовныхъ дѣлъ иностр. исповѣданій были выдѣлены изъ министерства внутреннихъ дѣлъ и составили особое министерство [6]). Но уже въ мартѣ 1881 года новое министерство было упразднено, и составлявшіе его департаменты возвращены въ министерство внутреннихъ дѣлъ [7]). Въ 1884 году въ составѣ министерства образовано главное управленіе почтъ и телеграфовъ [8]). Главное управленіе составляютъ: начальникъ, назначаемый Императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, два помощника его, инспекторы телеграфовъ, дѣлопроизводители и другіе чины. Начальникъ управленія, ex officio, есть членъ совѣта министерства внутреннихъ дѣлъ. Ему

---

[1]) Собр. узак. за 1865 годъ, ст. 359.

[2]) Тамъ же, за 1866, ст. 411.

[3]) Тамъ же, ст. 841.

[4]) До 1868 года должности директора почтоваго департамента и с.-петербургскаго почтъ-директора были соединены въ одномъ лицѣ. Въ этомъ году онѣ раздѣлены. См. прил. къ ст. 1638 учр. мин. по прод. 1868 года, ст. 11.

[5]) Личнаго состава, техническое, хозяйственное, телеграфной корреспонденціи, надзора за эксплоатаціей и счетное.

[6]) 2-е П. С. З. № 61279.

[7]) Собр. узак. 1881 г., ст. 158.

[8]) Собр. узак. 1884 года, ст. 474.

принадлежитъ право утверждать въ должностяхъ всѣхъ почтовыхъ и телеграфныхъ чиновъ до VII класса включительно, кромѣ тѣхъ, назначеніе коихъ предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ. Всѣ распорядительныя мѣры, необходимыя для дѣйствія существующихъ законовъ и правилъ по части почтовой, телеграфной и телефонной, принимаются начальникомъ собственною его властью. Ему же принадлежитъ расходованіе ассигнованныхъ по управленію кредитовъ, на основаніяхъ, опредѣленныхъ по соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контролера.

Дѣла, превышающія личную власть начальника, вносятся имъ въ общее присутствіе главнаго управленія или представляются министру внутреннихъ дѣлъ.

Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ начальника, состоитъ изъ его помощниковъ, дѣлопроизводителей и наличныхъ инспекторовъ телеграфовъ. Разсмотрѣнію присутствія подлежатъ: 1) производство торговъ и дѣла о послѣдствіяхъ торговъ; 2) разсмотрѣніе техническихъ и другихъ вопросовъ особой важности. Для участія въ разсмотрѣніи вопросовъ второго рода начальникомъ могутъ быть приглашаемы въ присутствіе и постороннія лица.

Министру внутреннихъ дѣлъ принадлежитъ право: 1) учреждать, закрывать и переносить изъ одного разряда въ другой почтовыя мѣста и телеграфныя станціи; 2) разрѣшать ходъ почтъ и проведеніе новыхъ телеграфныхъ линій; 3) опредѣлять число нижнихъ почтовыхъ служителей и ихъ оклады, не выходя изъ общей суммы, назначенной на этотъ предметъ по смѣтѣ; 4) утверждать правила объ устройствѣ, содержаніи и дѣйствіи телеграфовъ желѣзныхъ дорогъ, открытыхъ для общественнаго пользованія; 5) разрѣшать устройство телеграфныхъ сообщеній; 6) утверждать подряды и поставки по вѣдомству почтовому и телеграфному; 7) опредѣлять внутреннее устройство с.-петербургскаго почтамта; 8) въ военное время назначать, по сношенію съ военнымъ министромъ, чиновъ полевого телеграфнаго отдѣленія [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ распорядительной власти министра предоставлено: 1) въ теченіе пяти лѣтъ (съ 6 декабря 1885) дѣлать измѣненія въ операціяхъ, таксахъ и т. д. почтоваго вѣдомства; 2) въ теченіе того же срока преобразовать мѣстныя почтовыя и телеграфныя учрежденія „на началахъ объединенія оныхъ и возможнаго сокращенія числа должностей“ [2]).

Чрезъ министра же внутреннихъ дѣлъ начальникъ главн. упра-

---

[1]) Дополненіе къ ст. 1344 учр. мин. по прод. 1886 г.

[2]) Примѣчаніе къ ст. 1344 учр. мин. по прод. 1886 г.

вленія представляетъ о всѣхъ мѣрахъ, „требующихъ соглашенія съ отдѣльными министерствами или разсмотрѣнія въ высшихъ учрежденіяхъ, или зависящихъ отъ непосредственнаго разрѣшенія Государя Императора“ [1]).

8. Министерство народнаго просвѣщенія.

§ 209. Министерство народнаго просвѣщенія въ послѣдній разъ получило свою организацію въ 1863 г. [2]). Оно явилось съ первымъ же учрежденіемъ министерствъ въ 1802 году [3]). Ему ввѣрено вообще „воспитаніе юношества и распространеніе наукъ“. Но въ данномъ случаѣ разумѣлось попеченіе объ общемъ образованіи и общихъ ученыхъ и учебныхъ заведеніяхъ. Изъ вѣдомства его тогда же изъяты учрежденія Императрицы Маріи и специальныя установленія, ввѣренныя другимъ министерствамъ. Поэтому министерству первоначально были поручены: академія наукъ, россійская академія, университеты, другія учебныя заведенія, библіотеки, музеи, кабинеты и часть цензурная. Для высшаго завѣдыванія учебною частью была учреждена особая коммиссія училищъ [4]). Въ 1810 году къ нему присоединенъ медицинскій совѣтъ, съ другими частями и предметами ученомедицинскаго управленія, кромѣ общей администраціи врачебной части, ввѣренной министерству полиціи [5]). Учрежденіе 1811 г. точнѣе выражаетъ общую цѣль министерства. Оно ввѣряетъ ему „всѣ ученыя общества, академіи, университеты и общія учебныя заведенія“, исключая изъ его компетенціи „духовныя, военныя и тѣ училища, кои особенно учреждены для образованія юношества къ отдѣльной какой-либо части управленія“, причемъ, однако, вѣдомствамъ, управляющимъ этими специальными заведеніями, рекомендуется „въ дѣлахъ общихъ сохранять нужную связь и сношеніе съ министромъ просвѣщенія“ [6]).

Послѣдующія перемѣны не согласовались съ этою мыслью. Съ 1817 по 1824 годъ, какъ мы видѣли, разсматриваемое министерство образовано было въ видѣ министерства народнаго просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ. Нѣкоторое время (съ 1818 по 1822 г.) ему опять

---

1) Прилож. IV къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886, ст. 6.
2) Учр. мин., прил. къ ст. 1376 по прод. 1864 г.
3) П. С. З. № 20406, ст. VII.
4) П. С. З. № 20407. Положеніе объ училищной части, № 20597.
5) П. С. З. № 24326, II и III, 1.
6) П. С. З. № 24686, § 11.

ввѣрена была учено-медицинская часть. Далѣе, до 1862 года министерству ввѣрено было цензурное управленіе.

Въ настоящее время предметы вѣдомства министерства соотвѣтствуютъ цѣли, указанной ему въ учрежденіи 1811 года. Составъ его соотвѣтствуетъ началамъ, указаннымъ для всѣхъ министерствъ; оно состоитъ изъ министра, его товарища, совѣта министра и департамента. Затѣмъ ему подвѣдомственны и другія установленія. Совѣтъ министра имѣетъ ту особенность, что въ немъ засѣдаютъ, во-первыхъ, постоянные члены: товарищъ министра, два штатные члена, назначаемые по особому Высочайшему повелѣнію; во-вторыхъ, директоръ департамента народнаго просвѣщенія и предсѣдатель ученаго комитета; въ-третьихъ, въ совѣтѣ присутствуютъ, во время пребыванія въ Петербургѣ, попечители учебныхъ округовъ; въ-четвертыхъ, совѣтъ министра, подобно другимъ совѣтамъ, имѣетъ право приглашать въ засѣданіе стороннихъ лицъ, отъ которыхъ можетъ получить полезныя свѣдѣнія. Независимо отъ этого, онъ долженъ приглашать въ свой составъ, съ правомъ совѣщательнаго голоса, предсѣдателя археографической коммиссіи, ректора с.-петербургскаго университета, непремѣннаго секретаря академіи наукъ, директора Николаевской обсерваторіи, въ тѣхъ случаяхъ, когда обсуждаемое дѣло касается означенныхъ учрежденій. Эти лица, въ указанныхъ случаяхъ, имѣютъ голосъ, равный съ другими членами совѣта. Предметы, подлежащіе обсужденію совѣта, тѣ же, которые исчислены въ ст. 97 учр. мин., примѣнительно къ министерству народнаго просвѣщенія. Завѣдываніе администраціей народнаго просвѣщенія сосредоточивается въ департаментѣ народнаго просвѣщенія, состоящемъ въ управленіи директора, вице-директора, дѣлопроизводителей и проч. Этотъ департаментъ—единственный во всемъ вѣдомствѣ народнаго просвѣщенія, поэтому въ немъ сосредоточивается дѣлопроизводство по всѣмъ вопросамъ, какіе могутъ возникать въ этой отрасли администраціи, каковы: инспекторскія дѣла, касающіяся личнаго состава служащихъ по министерству народнаго просвѣщенія, распорядительныя, судебныя, хозяйственныя и счетныя. Спеціальнымъ учрежденіемъ министерства является ученый комитетъ. Комитетъ имѣетъ своею цѣлью разсмотрѣніе всѣхъ вопросовъ, касающихся педагогической части, слѣдовательно, разсмотрѣніе учебныхъ руководствъ, программъ, плановъ преподаванія, книгъ и изданій, которыя предполагаются для распространенія въ учебныхъ заведеніяхъ, проектовъ ученыхъ обществъ, отчетовъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ ученыя порученія отъ министерства. Въ ученомъ комитетѣ разсматриваются сочиненія, предполагаемыя для поднесенія Государю и особамъ царствующаго дома. Кромѣ того, при комитетѣ

имѣется особый отдѣлъ для разсмотрѣнія книгъ, рекомендуемыхъ для народнаго чтенія.

Другое спеціальное учрежденіе—археографическая коммиссія. Учрежденіе ея относится къ царствованію императора Николая. Первоначально, 24-го декабря 1834 года, учреждена была при министерствѣ народнаго просвѣщенія особая коммиссія для изданія въ свѣтъ актовъ и матеріаловъ, собранныхъ извѣстнымъ Строевымъ. Коммиссія эта должна была имѣть временное значеніе. Но тогдашній министръ народнаго просвѣщенія, графъ Уваровъ, въ представленіи своемъ Государю, тогда же упомянулъ о необходимости учредить постоянную коммиссію для изданія систематическаго и полнаго собранія источниковъ отечественной исторіи [1]). Мысль эта осуществилась въ 1837 году, когда изданы были правила для руководства археографической коммиссіи и опредѣлено ея устройство [2]). Въ настоящее время она состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго Высочайшимъ указомъ сенату, неопредѣленнаго числа членовъ и корреспондентовъ, избираемыхъ членами, съ утвержденія предсѣдателя, сотрудниковъ и художниковъ, назначаемыхъ и увольняемыхъ предсѣдателемъ [3]).

При министерствѣ состоитъ редакція *Журнала министерства народнаго просвѣщенія* и архивъ [4]). Затѣмъ въ вѣдѣніи министерства находятся: 1) императорская публичная библіотека; 2) императорская академія наукъ; 3) императорскій филологическій институтъ; 4) Румянцовскій музей и 5) Николаевская главная обсерваторія. Прочими учебными заведеніями: университетами, гимназіями, реальными училищами и т. п., министерство завѣдуетъ чрезъ попечителей учебныхъ округовъ.

9. Министерство путей сообщенія.

§ 210. Министерство путей сообщенія преобразовано въ 1865 г. изъ главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. Послѣднее имѣетъ довольно сложную исторію. Въ первый разъ центральное установленіе для завѣдыванія дорожною частью явилось въ 1755 г., подъ именемъ канцеляріи отъ строенія государственныхъ дорогъ [5]). Установленіе это было переименовано изъ канцеляріи

---

[1]) 2-е П. С. З. № 7696.
[2]) Тамъ же, № 9951.
[3]) Учр. мин., ст. 1394, 1395 по прод. 1886 г.
[4]) Тамъ же, ст. 1401—1406.
[5]) П. С. З. № 10377.

перспективной дороги, учрежденной раньше. При Петрѣ Великомъ вниманіе правительства обращалось, отъ времени до времени, только на нѣкоторыя дороги, именно на дорогу между С.-Петербургомъ и Волховомъ, потомъ между двумя столицами. Въ 1722 году указано было строить новую дорогу отъ Волхова до Москвы и учредить для этого особый налогъ. Проектированная дорога получила названіе перспективной [1]). Но дѣло подвигалось впередъ плохо, какъ видно изъ указа Елисаветы Петровны отъ 19-го февраля 1742 года. Указъ соболѣзновалъ, что мысль Петра не приводится къ окончанію, несмотря на большія траты денегъ. Для ускоренія дѣла Императрица передала его въ завѣдываніе генерала Фермора [2]). Чрезъ нѣсколько мѣсяцевъ, въ октябрѣ 1742 г., дорога была кончена наполовину и для содержанія ея велѣно взимать пошлины съ проѣзжающихъ [3]). Въ ноябрѣ того же года подполковникъ Григорьевъ былъ назначенъ смотрѣть за исправностью этой дороги и вѣдать учрежденную для строенія ея канцелярію [4]). Затѣмъ, въ 1755 г., эта канцелярія, какъ мы видѣли, переименована въ канцелярію отъ строенія государственныхъ дорогъ. Канцелярія оставлена на Тоснѣ, а конторѣ ея велѣно быть въ Москвѣ. По штату канцеляріи, она должна была состоять изъ главнаго судьи, двухъ ассессоровъ, контролера, секретаря и прочихъ чиновниковъ. Ей подчиненъ цѣлый штатъ другихъ должностныхъ лицъ. Общее завѣдываніе этимъ учрежденіемъ оставлено генералу Фермору.

Означала ли перемѣна названія и расширеніе задачи прежней канцеляріи? На это трудно дать опредѣленный отвѣтъ. Кажется, дѣйствительное расширеніе прежнихъ задачъ произошло при Екатеринѣ II. Указомъ 18-го февраля 1764 г. она поручила канцелярію генералу Муравьеву, которому повелѣно было „прилагать стараніе приводить всѣ государственныя дороги въ наилучшее состояніе". Въ дѣйствіяхъ своихъ онъ былъ поставленъ подъ вѣдѣніе сената и Императрицы [5]). Затѣмъ, всѣмъ мѣстнымъ властямъ предписано было присылать въ канцелярію полугодовыя вѣдомости о состояніи дорогъ [6]) Учрежденная такимъ образомъ канцелярія дѣйствовала до открытія губернскихъ установленій въ 1780 году. Указомъ 24-го октября 1780 г. объ упраздненіи разныхъ присутственныхъ мѣстъ, сдѣлавшихся излишними по учрежденіи губерній, упразднена и означенная канце-

---

[1]) П. С. З. №№ 4019, 4225.
[2]) П. С. З. № 8521.
[3]) П. С. З. № 8634.
[4]) П. С. З. № 8661.
[5]) П. С. З. № 12053.
[6]) П. С. З. № 12232.

лярія. Попеченіе о дорогахъ ввѣрено исправникамъ и нижнимъ земскимъ судамъ „по дистанціямъ, въ какомъ уѣздѣ каждая изъ нихъ лежитъ“ [1]), и дорожнымъ экспедиціямъ при казенныхъ палатахъ. Но при необходимости техническихъ свѣдѣній для устройства дорогъ, общаго плана ихъ устройства и содержанія часть эта не могла оставаться безъ руководства центральнаго установленія. Въ 1786 году Императрица, подъ собственнымъ вѣдѣніемъ своимъ, учредила коммиссію о дорогахъ въ государствѣ [2]). Задачами коммиссіи указаны: А) первоначальныя: 1) составленіе общихъ правилъ для строенія дорогъ; 2) собраніе всѣхъ свѣдѣній о мѣстныхъ условіяхъ сооруженія дорогъ; 3) сочиненіе общей дорожной карты для всего государства и раздѣленіе дорогъ на статьи, по степени ихъ важности; Б) послѣдующія—наблюденіе за строеніемъ дорогъ по указаннымъ правиламъ. Первымъ опытомъ ея трудовъ долженствовало быть устройство дороги между двумя столицами [3]). Коммиссія существовала до 1796 года, когда Павелъ I упразднилъ ее вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими установленіями, повелѣвъ „производившіяся въ ней дѣла распредѣлить по мѣстамъ, куда которыя слѣдуютъ [4]).

Въ такомъ положеніи остался одинъ изъ предметовъ будущаго управленія путями сообщенія—устройство сухопутныхъ сообщеній. Уничтожая коммиссію о дорогахъ, Павелъ I установилъ центральное управленіе для водяныхъ сообщеній, которыя были поручены имъ извѣстному графу Сиверсу [5]). Управленіе водяныхъ коммуникацій, съ раздѣленіемъ его на инспекціи, получило лучшее устройство при императорѣ Александрѣ I, въ 1802 году [6]).

Въ царствованіе императора Александра I управленіе путями сообщенія получило новое устройство. Оно отдано было въ завѣдываніе принцу Георгію Ольденбургскому, которому поручено было составить проектъ новаго учрежденія. Въ 1809 году [7]) проектъ былъ разсмотрѣнъ и утвержденъ Государемъ. Основными началами новаго учрежденія явились: 1) соединеніе управленій водяными и сухопутными сообщеніями въ одно цѣлое, подъ вѣдѣніемъ главнаго директора и совѣта при директорѣ [8]); 2) учрежденіе корпуса инженеровъ

---

[1]) П. С. З. № 15074, ст. 2.

[2]) П. С. З. № 16346. Коммиссія составлена изъ графовъ Шувалова и Безбородко, генерала Соймонова, Зиновьева и другихъ лицъ.

[3]) Ср. П. С. З. №№ 16381, 16382 и друг.

[4]) П. С. З. № 17670.

[5]) П. С. З. № 17848.

[6]) П. С. З. № 20168.

[7]) П. С. З. № 23996.

[8]) Тамъ же, §§ 1—4.

на военномъ положеніи [1]); 3) учрежденіе спеціальнаго учебнаго заведенія—института путей сообщенія [2]; 4) при главномъ директорѣ учреждена экспедиція, между отдѣленіями которой распредѣлены всѣ предметы управленія: а) водяныя сообщенія, б) сухопутныя сообщенія и в) торговые порты [3]); 5) ближайшее завѣдываніе указанными предметами на мѣстѣ ввѣрено окружнымъ управленіямъ, подъ наблюденіемъ инспекторовъ [4]); 6) управленію ввѣренъ и полицейскій надзоръ, какъ по водянымъ, такъ и по сухопутнымъ сообщеніямъ, для чего учреждена полицейская команда [5]). Учрежденіе это не измѣнено и при новомъ образованіи министерствъ: въ 1810 году, при распредѣленіи дѣлъ между министерствами, главному управленію указано руководствоваться учрежденіемъ 1809 года [6]). По учрежденію 1811 г., правило это подтверждено [7]).

Существенное измѣненіе, послѣдовавшее при императорѣ Николаѣ I, состояло, какъ мы видѣли, въ томъ, что къ управленію путями сообщенія было присоединено въ 1832 г. завѣдываніе строительною частью, сообразно чему и самое установленіе это было переименовано въ главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій [8]). Учрежденіе 1832 г. измѣнено положеніемъ 1842 г. [9]) въ томъ смыслѣ, что смѣшеніе искусственной и хозяйственной частей, равно какъ и другихъ предметовъ вѣдомства, допущенное прежнимъ учрежденіемъ, устранено болѣе правильнымъ раздѣленіемъ дѣлъ между департаментами, съ упраздненіемъ существовавшаго особо хозяйственнаго комитета. Съ позднѣйшими дополненіями указанныя учрежденія вошли и въ сводъ законовъ. До 1865 г. главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій состояло изъ: 1) главноуправляющаго; 2) совѣта; 3) особенной канцеляріи главноуправляющаго; 4) департамента искусственныхъ дѣлъ; 5) департамента хозяйственныхъ дѣлъ; 6) департамента разсмотрѣнія проектовъ и смѣтъ; 7) департамента ревизіи отчетовъ; 8) департамента желѣзныхъ дорогъ; 9) штаба; 10) аудиторіата и 11) ученаго комитета [10]).

Частныя измѣненія постигли главное управленіе до 1865 г. Именно,

---

[1]) Тамъ же, § 5. Корпусъ образованъ въ 1810 г., ср. № 24356. Дополнит. правила въ 1811 г., № 24560.

[2]) Тамъ же, §§ 10 и 110—136.

[3]) Тамъ же, § 14.

[4]) Тамъ же, §§ 61—79, 205 и слѣд.

[5]) Тамъ же, §§ 8, 24, 25, 101—109.

[6]) П. С. З. № 24307, § 11.

[7]) П. С. З. № 24686, § 12.

[8]) 2-е П. С. З. № 5624.

[9]) 2-е П. С. З. № 16138.

[10]) Св. Зак, изд. 1857 г., учр. мин, ст. 1454 и 1455.

упразднена должность начальника штаба, съ возложеніемъ его обязанностей на дежурнаго штабъ-офицера [1]); для предварительнаго обсужденія главныхъ положеній по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ учрежденъ особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ [2]) и т. д. Въ 1865 году отъ главнаго управленія отдѣлена строительная часть, и оно преобразовано въ министерство путей сообщенія [3]). Новое учрежденіе ограничилось общими положеніями объ устройствѣ министерствъ, предоставивъ установленіе порядка дѣлопроизводства распоряженіямъ министерства [4]).

По плану учрежденія, министерство должны были составлять: 1) министръ; 2) совѣтъ министерства; 3) ученый комитетъ; 4) канцелярія министра; 5) три департамента: а) сухопутныхъ сообщеній, б) водяныхъ сообщеній и в) желѣзныхъ дорогъ; 6) штабъ корпуса инженеровъ [5]). При министерствѣ, кромѣ того, состояли юрисконсультъ для дѣлъ тяжебныхъ и спорныхъ и особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ.

Въ 1870 году центральное управленіе путей сообщенія опять получило новое учрежденіе, на этотъ разъ въ видѣ временныхъ правилъ. Именно 31-го декабря 1870 года проектъ преобразованія министерства былъ Высочайше утвержденъ, въ видѣ опыта, на три года, съ тѣмъ, чтобы во второй половинѣ третьяго года „дѣйствія сего учрежденія и штата внести на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, съ тѣми измѣненіями, какія потребуются по указаніямъ опыта“ [6]). Въ 1873 г. дѣйствіе временнаго учрежденія продолжено еще на годъ [7]). Съ нѣкоторыми измѣненіями оно дѣйствуетъ и въ настоящее время.

Главныя отличія новаго учрежденія отъ прежняго состоятъ въ слѣдующемъ: 1) въ учрежденіи должностей управляющихъ отдѣльными видами путей сообщенія, въ качествѣ „ближайшихъ сотрудниковъ министра“ [8]); 2) въ упраздненіи ученаго комитета, обязанности котораго были распредѣлены между техническо-инспекторскими комитетами и совѣщательнымъ комитетомъ [9]). Послѣдній при существованіи первыхъ не имѣлъ, впрочемъ, самостоятельнаго значенія. Дѣла и вопросы вносились на его разсмотрѣніе не иначе, какъ „по

---

[1]) Тамъ же, прим. 2-е къ ст. 1457 по прод. 1863 года.

[2]) Тамъ же, прим. къ ст. 1458 по прод. 1863 г.

[3]) 2-е П. С. З. № 42239 и приложеніе къ ст. 1453 учр. мин. по прод. 1868 г.

[4]) Тамъ же, ст. 3.

[5]) Тамъ же, ст. 2.

[6]) 2-е П. С. З. №№ 49092 и 49090, ст. 1.

[7]) Собр. узак. за 1873, ст. 1283.

[8]) 2-е П. С. З. № 49092, ст. 13 и слѣд.

[9]) Тамъ же, ст. 24 и 37.

особому каждый разъ приказанію министра“ [1]). Въ 1875 году онъ былъ упраздненъ [2]); 3) канцелярія министра преобразована въ департаментъ общихъ дѣлъ; 4) произведены существенныя измѣненія въ компетенціи совѣта министерства; 5) измѣнено устройство инженеровъ путей сообщенія, еще прежде переведенныхъ на гражданское положеніе [3]). Послѣ изданія означеннаго учрежденія въ составѣ министерства произошли слѣдующія перемѣны: 1) упраздненъ особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ [4]); 2) вновь учрежденъ временный статистическій отдѣлъ [5]).

Существеннѣйшія перемѣны въ учрежденіи министерства произошли съ 1882 по 1885 г., рядомъ узаконеній, касавшихся. главнымъ образомъ, совѣта министерства, вновь учрежденнаго совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ и временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Эти три учрежденія организованы законами 1882, 1884 и 1885 гг., вошедшими въ продолженіе къ своду законовъ (учр. мин., ст. 1454—1494). Прочія установленія, поскольку они не измѣнены какъ вышеуказанными, такъ и позднѣйшими законами, образуются и дѣйствуютъ на основаніи временнаго учрежденія мин. пут. сообщ. 31-го декабря 1870 года.

§ 211. Подъ главнымъ завѣдываніемъ министра и его товарища министерство вѣдаетъ внутреннія сообщенія: водяныя, искусственныя сухопутныя, какъ въ имперіи, такъ и въ царствѣ Польскомъ. Въ составъ его входятъ слѣдующія учрежденія:

I. Совѣтъ министерства, преобразованный въ своемъ составѣ и относительно предметовъ вѣдомства закономъ 6-го іюля 1884 года [6]). Какъ по тѣсной связи интересовъ управленія путями сообщеній съ другими вѣдомствами, такъ и потому, что въ управленіи послѣднихъ имѣются отрасли, общія съ предметами министерства путей сообщенія, или состоятъ инженерныя учрежденія, въ составъ совѣта введены члены отъ другихъ вѣдомствъ. Совѣтъ состоитъ, такимъ образомъ: 1) изъ товарища министра; 2) членовъ, назначаемыхъ какъ отъ министерства путей сообщенія, такъ и другихъ вѣдомствъ; 3) начальниковъ отдѣльныхъ частей министерства (директоровъ департаментовъ, канцеляріи и предсѣдателя временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ). Предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежитъ министру.

---

[1]) Тамъ же, ст. 43.
[2]) Собр. узак. 1875 г., ст. 150.
[3]) 2-е П. С. З. № 49093.
[4]) Собр. узак. 1874 г., ст. 282.
[5]) Собр. узак. 1873 г., ст. 1016.
[6]) Собр. узак. 1884 г., ст. 651.

Сверхъ постоянныхъ членовъ совѣта, министръ путей сообщенія, по сношенію съ подлежащимъ министромъ, имѣетъ право приглашать представителей отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ для участія въ обсужденія вопросовъ, касающихся этихъ вѣдомствъ. Приглашенныя такимъ образомъ лица пользуются правомъ голоса наравнѣ съ членами совѣта. Министру путей сообщенія предоставляется также право приглашать въ засѣданія совѣта или его отдѣловъ уполномоченныхъ отъ земствъ, городовъ, купечества, желѣзнодорожныхъ и другихъ промышленныхъ учрежденій. Приглашенные пользуются правомъ совѣщательнаго голоса, но мнѣнія ихъ излагаются въ журнальныхъ постановленіяхъ совѣта.

Засѣданія совѣта представляются въ двоякомъ видѣ: 1) in pleno и 2) по отдѣламъ, „соотвѣтственно двумъ родамъ дѣятельности министерства путей сообщенія — административной и строительно-эксплоатаціонной (технической)". Каждый изъ двухъ отдѣловъ составляетъ особое присутствіе, предсѣдатели коихъ назначаются Высочайшими приказами, по представленію министра путей сообщенія. Члены совѣта распредѣляются по отдѣламъ распоряженіемъ министра.

Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію совѣта, представляютъ три категоріи. Одни изъ нихъ обсуждаются въ отдѣлѣ административномъ; другія—въ отдѣлѣ техническомъ; третьи могутъ касаться обоихъ отдѣловъ.

Въ отдѣлѣ административномъ обсуждаются: 1) дѣла слѣдственныя и о преданіи суду лицъ, подчиненныхъ министру путей сообщенія; 2) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ, и, наоборотъ, 3) дѣла по отчужденію частной собственности для устройства путей, если отчужденіе должно состояться принудительно чрезъ оцѣночныя коммиссіи; 4) представленія по дѣламъ эмеритальной кассы инженеровъ путей сообщенія и 5) представленія о продажѣ казеннаго имущества или о пріобрѣтеніи частнаго имущества въ казну.

Въ отдѣлъ техническій поступаютъ: а) проекты правилъ о сооруженіи дорогъ и портовъ и основаній уставовъ обществъ пароходныхъ и желѣзнодорожныхъ; б) проекты сооруженій, подлежащіе утвержденію министра; в) предположенія объ улучшеніи дорогъ, портовъ и путей; г) предположенія о проведеніи новыхъ путей и устройствѣ портовыхъ ссоруженій; д) положенія относительно правильности и безопасности движенія на путяхъ сообщенія.

Обоихъ отдѣловъ могутъ касаться: проекты законовъ (и измѣненій законовъ) объ устройствѣ и эксплоатаціи путей сообщенія, общія правила о перевозкѣ и тарифныя постановленія, условія на подряды и договоры, подлежащія утвержденію министра, и предметы,

которые министръ признаетъ полезнымъ передать на обсужденіе совѣта.

По общему правилу, обсужденіе всѣхъ вопросовъ оканчивается въ отдѣлахъ, такъ какъ въ общее собраніе совѣта вносятся только: 1) заключенія, содержащія въ себѣ обязательныя постановленія, касающіяся другихъ вѣдомствъ или частныхъ лицъ; 3) постановленія отдѣла, возбудившія разномысліе со стороны члена отъ другого вѣдомства; 3) постановленія, которыя министръ сочтетъ полезнымъ обсудить въ общемъ собраніи.

„Совѣтъ министерства и его отдѣлы суть учрежденія совѣщательныя". Министру принадлежитъ право утверждать его журналы или постановлять иное рѣшеніе. Но въ случаѣ несогласія министерской резолюціи съ мнѣніемъ представителя другого вѣдомства, должно быть сдѣлано сношеніе съ подлежащимъ министромъ.

II. Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ учрежденъ закономъ 12-го іюня 1885 г., дабы открыть возможность какъ другимъ вѣдомствамъ, такъ и представителямъ желѣзнодорожныхъ обществъ и промышленныхъ предпріятій участвовать въ обсужденіи и установленіи мѣръ, касающихся сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ.

Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ министра, составляется изъ: 1) нѣкоторыхъ чиновъ министерства путей сообщенія (товарищъ министра, директоръ департамента ж. д., предсѣдатель вр. упр. каз. ж. д. и двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія); 2) членовъ отъ государственнаго контроля и министерствъ: финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ и военнаго; 3) двухъ представителей отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ; 4) двухъ представителей отъ торговли и мануфактуръ; 5) двухъ представителей отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности.

Члены отъ названныхъ министерствъ назначаются въ совѣтъ Высочайшею властью по представленію министровъ. Представители частныхъ жел. дор. избираются на годъ общимъ съѣздомъ представителей названныхъ дорогъ и утверждаются министромъ; представители торговли, мануфактуръ, земледѣльческой и горнозаводской промышленности приглашаются на годъ, по принадлежности, министрами финансовъ и государственныхъ имуществъ, съ Высочайшаго утвержденія.

Сверхъ указанныхъ членовъ, по дѣламъ, касающимся соотвѣтствующихъ вѣдомствъ, приглашаются на правахъ членовъ: начальникъ главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, начальникъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ, завѣдующій передвиженіемъ войскъ и директоры департаментовъ медицинскаго и таможенныхъ сборовъ.

Министру путей сообщенія предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта и другихъ лицъ, съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Совѣтъ призывается къ разсмотрѣнію: 1) проектовъ новыхъ законовъ, а также измѣненій, дополненій и отмѣны законовъ дѣйствующихъ, прежде внесенія означенныхъ предположеній въ государственный совѣтъ; 2) правилъ и инструкцій, издаваемыхъ въ развитіе дѣйствующихъ законовъ о желѣзныхъ дорогахъ, поскольку это предоставлено совѣту общимъ уставомъ росс. желѣзныхъ дорогъ [1]); 3) желѣзнодорожныхъ тарифовъ и таксъ дополнительныхъ сборовъ; 4) дѣлъ и вопросовъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію совѣта общимъ уставомъ росс. ж. д.; 5) дѣлъ, обсужденіе коихъ въ совѣтѣ будетъ признано полезнымъ министромъ путей сообщенія или начальниками отдѣльныхъ частей.

Совѣтъ рѣшаетъ дѣла ему предоставленныя, простымъ большинствомъ голосовъ. При раздѣленіи голосовъ перевѣсъ даетъ мнѣніе предсѣдателя.

Рѣшеніе совѣта по дѣламъ, не подлежащимъ внесенію въ госуд. совѣтъ или комитетъ министровъ считается окончательнымъ, если съ нимъ согласились министръ путей сообщенія и всѣ представители министерствъ. Въ случаѣ возраженія отъ кого либо изъ означенныхъ представителей, журналъ совѣта, въ теченіе двухъ недѣль со дня выслушанія дѣла, препровождается ко всѣмъ начальникамъ управленій, отъ коихъ имѣются въ совѣтѣ представители.

На представленіе возраженія полагается мѣсяцъ, по истеченіи котораго, если возраженія не послѣдовало, рѣшеніе совѣта вступаетъ въ законную силу.

Всякое рѣшеніе совѣта, съ коимъ не согласится министръ пут. сообщ. или начальникъ управленія, представитель коего имѣется въ совѣтѣ, и если дѣло не должно быть разсмотрѣно въ законодательномъ порядкѣ, вносится въ комитетъ министровъ. Дѣла, вносимыя въ госуд. совѣтъ, вызвавшія разногласіе въ совѣтѣ по жел. дор. дѣл., представляются въ подлинныхъ журналахъ.

III. Ближайшее завѣдываніе отдѣльными предметами управленія пут. сообщ. возлагается на департаменты, временное управленіе

---

[1]) Изд. 1886 г. Сюда относятся: разсмотрѣніе особыхъ правилъ о грузахъ, перевозимыхъ безъ очереди (ст. 51); сроки доставки грузовъ (ст. 53); правила о провѣркѣ грузовъ (ст. 60); опредѣленіе размѣровъ коммиссіонной платы и расходовъ по пересылкѣ суммы наложеннаго на грузъ платежа (ст. 74); утвержденіе правилъ о нагрузкѣ и выгрузкѣ грузовъ (ст. 77); опредѣленіе размѣра платы за полежалое при невзятіи въ срокъ груза (ст. 81); опредѣленіе правилъ условныхъ тарифовъ за грузы, перевозимые съ ограниченною отвѣтственностью (ст. 109), и др.; ср. ст. 117 и 143.

казенныхъ жел. дор. и канцелярію министерства. По роду путей сообщенія, завѣдуемыхъ министерствомъ, послѣднее составляется изъ департаментовъ:

А. Шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, съ техническимъ отдѣломъ и инспекторскою при департаментѣ частью [1]).

Б. Желѣзныхъ дорогъ, съ отдѣлами: административнымъ, эксплоатаціоннымъ, техническимъ и тарифною коммиссіею. Департаменту подчинены мѣстныя инспекціи желѣзныхъ дорогъ.

В. Временное управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, устроенное и дѣйствующее по правиламъ 15 окт. 1882 года. Вѣдѣнію управленія подлежатъ казенныя дороги: тамбово-саратовская, харьково-николаевская, баскунчакская, ливенская и другія принятыя въ казну дороги.

Временное управленіе состоитъ изъ предсѣдателя, 4 членовъ отъ министерства путей сообщенія, 2 членовъ отъ министерства финансовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ составъ управленія входятъ: канцелярія, отдѣлы эксплоатаціонный, техническій, счетный и ликвидаціонное производство.

Г. Непосредственно при министрѣ состоитъ главная инспекція желѣзныхъ дорогъ.

Д. Канцелярія министерства, въ которой сосредоточиваются дѣла по личному составу министерства и службѣ подвѣдомственныхъ ему лицъ; дѣла, поступающія на имя министра, и секретныя; составленіе общей финансовой смѣты министерства; завѣдываніе эмеритальною кассою инженеровъ пут. сообщ.; дѣла по учебнымъ заведеніямъ министерства; составленіе годового отчета по министерству и нѣкоторыя другія.

IV. Юрисконсультская часть состоитъ изъ юрисконсульта и его помощника. На обязанность этихъ лицъ возложено: 1) разсмотрѣніе поступившихъ въ министерство дѣлъ по спорамъ и искамъ казны на частныхъ лицахъ и обратно; 2) защита въ судѣ дѣлъ центральныхъ частей министерства; 3) разсмотрѣніе дѣлъ этого рода, когда они поступятъ въ совѣтъ министерства. Юрисконсультъ дѣлаетъ свои доклады лично министру или совѣту [2]).

V. Въ 1873 г. въ составѣ министерства, какъ мы видѣли, образованъ временный статистическій отдѣлъ „для собиранія, провѣрки и раціональной обработки статистическихъ матеріаловъ по всѣмъ во-

---

[1]) Въ вѣдѣніи д-та состоятъ также: 1) описныя партіи по Волгѣ и др. рѣкамъ; 2) инспекціи портовъ; 3) инженеры для описанія дорогъ и водяныхъ путей Западной Сибири и нѣкоторыя другія учрежденія.

[2]) 2-е П. С. З. № 49092, ст. 45.

просамъ, касающимся до устройства, улучшенія и эксплоатаціи путей сообщенія, какъ рельсовыхъ, такъ водяныхъ и шоссейныхъ" [1]).

VI. При министерствѣ состоитъ опредѣленное число штатныхъ и неопредѣленное число сверхштатныхъ инженеровъ. Какъ тѣми, такъ и другими замѣщаются ваканціи техническихъ должностей. На нихъ возлагаются и другія служебныя порученія [2]).

VII. Въ вѣдомствѣ министерства состоитъ высшее учебное заведеніе—институтъ инженеровъ путей сообщенія.

VIII. Мѣстное управленіе путей сообщенія ввѣрено окружнымъ правленіямъ и ихъ начальникамъ. Всѣхъ округовъ XI [3]). Кромѣ того, въ вѣдомствѣ министерства состоитъ управленіе строительною частью въ коммерческихъ портахъ Новороссійскаго края.

10. Министерство юстиціи.

§ 212. Министерство это не должно приводить въ связь съ существовавшей нѣкогда юстицъ-коллегіей, которая была судебнымъ учрежденіемъ. Министерство юстиціи образовано изъ должности генералъ-прокурора сената. При учрежденіи должности министра юстиціи, въ 1802 году, ему предписано было на первое время руководствоваться инструкціею генералъ-прокурора. Департаментъ министерства учрежденъ въ 1803 году [4]). Съ теченіемъ времени должность министра юст. расширилась новыми правами и въ настоящее время слагается изъ нѣсколькихъ элементовъ. Во-первыхъ, на министрѣ юстиціи остались генералъ-прокурорскія обязанности относительно правительствующаго сената. Ему принадлежитъ надзоръ за правильностью рѣшеній въ общихъ собраніяхъ сената [5]), съ обязанностью соглашать мнѣнія сенаторовъ въ случаѣ происшедшаго разногласія [6]) и съ правомъ, въ случаѣ несогласія своего съ рѣшеніемъ собранія, переносить дѣло на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ [7]). Затѣмъ, министръ юстиціи является начальникомъ оберъ-прокуроровъ. Во-вторыхъ, въ министерствѣ юстиціи сосредоточились дѣла

---

[1]) Собр. узак. 1873 г., ст. 1016.

[2]) 2-е П. С. З. № 49093.

[3]) Управленія округовъ помѣщаются: 1-го—въ С.-Петербургѣ, 2-го—въ Вытегрѣ; 3-го—въ Вышнемъ-Волочкѣ, 4-го—въ Москвѣ, 5-го—въ Ярославлѣ, 6-го—въ Казани, 7-го—въ Могилевѣ, 8-го—въ Тифлисѣ, 9-го—въ Ковнѣ, 10—въ Кіевѣ, 11-го—въ Варшавѣ.

[4]) П. С. З. № 20406, ст. III; 20582.

[5]) Учр. сен., ст. 30.

[6]) Тамъ же, ст. 111—117.

[7]) Тамъ же, ст. 113 и 118.

по назначенію, передвиженію и увольненію всѣхъ лицъ судебнаго вѣдомства. Одни изъ нихъ назначаются министромъ юстиціи непосредственно; по назначенію другихъ онъ пользуется правомъ представленія Императорскому Величеству [1]). Въ-третьихъ, съ введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864 года, министръ юстиціи получилъ новыя обязанности, въ качествѣ главнаго начальника преобразованной прокуратуры [2]).

Согласно этимъ обязанностямъ образовано и самое министерство юстиціи. Министерство ввѣрено министру, при которомъ имѣется товарищъ [3]). Затѣмъ, въ составѣ министерства имѣются слѣдующія установленія:

I. Консультація при министерствѣ юстиціи. Цѣль учрежденія этого установленія указана въ Высочайше утвержденномъ докладѣ министра юстиціи 1802 года [4]), въ которомъ министръ испрашивалъ себѣ право, „когда въ дѣлахъ обширныхъ или особливую важность составляющихъ встрѣтится какое сомнѣніе... приглашать... для совѣтованія гг. оберъ-прокуроровъ, яко помощниковъ своихъ, дабы общимъ совѣтомъ... во всякомъ таковомъ дѣлѣ открыть прямую истину, извлечь точный смыслъ законовъ къ тому приличныхъ и на основаніи оныхъ сдѣлать заключеніе“. Ближайшею цѣлью консультаціи указано обсужденіе дѣлъ, вызвавшихъ разногласіе въ общемъ собраніи сената, съ цѣлью составленія согласительнаго предложенія [5]). Въ 1803 году вышли и правила о порядкѣ производства дѣлъ по консультаціи [6]). Въ измѣненномъ видѣ они вошли въ учрежденіе сената [7]). Главною цѣлью консультаціи является разсмотрѣніе дѣлъ, подлежащихъ пропуску министра юстиціи и при рѣшеніи которыхъ въ общихъ собраніяхъ сената (1 и 2) не состоялось узаконеннаго большинства голосовъ [8]), а равно дѣлъ, по которымъ министръ юстиціи не согласится съ резолюціею сената [9]). Въ послѣднемъ случаѣ министръ можетъ дать сенату предложеніе и по своему усмотрѣнію, не обращая дѣла на разсмотрѣніе консультаціи. Консультація составляется: а) изъ членовъ ex officio—оберъ-прокуроровъ департаментовъ сената и директора департамента министерства юсти-

---

[1]) За исключеніемъ, конечно, лицъ, назначеніе которыхъ предоставлено оберъ-прокурорамъ, предсѣдателямъ судебныхъ мѣстъ и т. д.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 212 и слѣд.

[3]) Учр. мин., ст. 1905.

[4]) П. С. З. № 20477.

[5]) Тамъ же, пп. 3 и 4.

[6]) Они не вошли въ П. С. З.

[7]) Учр. сен., ст. 111 и 113; см. выше.

[8]) Тамъ же, ст. 111.

[9]) Тамъ же, ст. 113.

ціи; б) членовъ по назначенію; в) старшаго консульта, юрисконсультовъ и ихъ помощниковъ.

II. Департаментъ министерства юстиціи сосредоточиваетъ въ себѣ дѣлопроизводство по главнѣйшимъ предметамъ вѣдомства министерства. Онъ состоитъ, по общему учрежденію министерскихъ департаментовъ, подъ управленіемъ директора, вице-директора, начальниковъ отдѣленій, редакторовъ, столоначальниковъ и т. д. По разнообразію завѣдуемыхъ въ немъ дѣлъ, департаментъ раздѣляется на слѣдующія отдѣленія: 1) распорядительное, 2) уголовное, 3) гражданское, 4) законодательное, 5) статистическое, 6) бухгалтерское и 7) управленіе эмеритурой [1]). При департаментѣ имѣется канцелярія. По учрежденію министерства юстиціи, изложенному въ св. зак. изданія 1857 года, департаментъ министерства раздѣлялся на шесть отдѣленій: два распорядительныхъ, уголовныхъ дѣлъ, два гражданскихъ дѣлъ и счетное. Обязанности каждаго изъ нихъ были опредѣлены законодательными правилами, изложенными въ ст. 1909—1913 учрежденія министерствъ. Но въ 1864 году министру юстиціи было предоставлено право опредѣлить штатъ департамента и канцеляріи и распредѣлить занятія между отдѣленіями какъ департамента, такъ и канцеляріи [2]). Затѣмъ ст. 1909—1913 и 1915 отмѣнены [3]). Согласно предоставленному ему праву, министръ юстиціи 30 іюля 1865 года утвердилъ правила, опредѣлявшія составъ и предметы вѣдомства департамента, канцеляріи и консультаціи.

Департаментъ былъ раздѣленъ на пять отдѣленій [4]). Послѣдовавшими затѣмъ распоряженіями въ 1871 году образовано отдѣленіе статистическое, а счетное переименовано въ бухгалтерское. Управленіе эмеритальною кассою образовано на основаніи закона 3 іюня 1885 года.

Департаментъ, подъ управленіемъ директора и вице-директора, состоитъ изъ управляющихъ отдѣленіями, редакторовъ и столоначальниковъ [5]). Затѣмъ, по департаменту состоятъ: секретарь, завѣдующій канцеляріею департамента, чиновники особыхъ порученій и другіе чины.

III. Канцелярія министерства состоитъ изъ управляющаго, его помощника, секретарей и столоначальниковъ. Ей поручено: 1) представленіе министру бумагъ, адресованныхъ на его имя;

---

[1]) Учр. эмер. кассы мин. юст., изд. 1886, ст. 59 и слѣд.

[2]) 2-е П. С. З. № 42073, и учр. мин., ст. 1909, по прод. 1868 г.

[3]) Тамъ же.

[4]) Распорядительное, гражданское, законодательное и счетное. Кромѣ того, при департаментѣ была учреждена особая канцелярія.

[5]) Отдѣленіе бухгалтерское состоитъ изъ управляющаго и бухгалтеровъ.

2) дѣла секретныя и по особымъ порученіямъ отъ министра; 3) дѣла по опредѣленію, перемѣщенію и увольненію чиновъ судебнаго вѣдомства; 4) дѣла о представленіи чиновниковъ министерства къ наградамъ и вообще дѣла, касающіяся службы означенныхъ лицъ: арендъ, пенсій и т. п.; 5) переписка по назначенію сенаторскихъ ревизій, о назначеніи чиновниковъ въ различныя коммиссіи; 6) переписка по представленіямъ министра юстиціи Государю и по сношеніямъ его съ другими вѣдомствами.

IV. Съ 1870 года съ управленіемъ министерства юстиціи слито и управленіе межевою частью. Поэтому въ вѣдѣніи его находится: а) управляющій межевою частью, съ состоящими при немъ межевыми ревизорами и канцеляріею; б) московская межевая канцелярія; в) чертежная, писцовый и чертежный архивы; г) Константиновскій межевой институтъ, школа межевыхъ топографовъ и псковское землемѣрное училище.

V. Московскій архивъ министерства и особый въ С.-Петербургѣ архивъ справокъ о судимости (собр. узак. 1870 г., № 18 ст. 176 и № 22 ст. 228).

VI. Въ вѣдѣніи министерства находится и императорское училище правовѣдѣнія.

Учрежденія, состоящія въ непосредственномъ вѣдѣніи Его Императорскаго Величества.

А. Министерство Императорскаго Двора.

§ 213. Министерство Императорскаго Двора составлено изъ цѣлой совокупности установленій, подчиненныхъ главному начальству министра Двора. При министрѣ Двора непосредственно состоитъ только канцелярія и чиновники особыхъ порученій [1]); прочія установленія, подъ главнымъ его начальствомъ, дѣйствуютъ на основаніи своихъ особыхъ учрежденій. Министерство Двора было учреждено въ 1826 г., для соединенія всѣхъ частей придворнаго управленія и особыхъ установленій—департамента удѣловъ и кабинета Е. И. В.—въ одно вѣдомство [2]). Учрежденіе 1826 года опредѣлило и положеніе министра Двора въ ряду другихъ главныхъ управленій. Онъ поставленъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя; поэтому онъ обязанъ отчетностью исключительно верховной власти. Всѣ повелѣнія онъ получаетъ прямо отъ Государя: подвѣдомственныя министерству установленія получаютъ именные указы и Высочайшія повелѣнія только

[1]) Учр. мин., ст. 1954.
[2]) 2-е П. С. З. № 541.

отъ министра Двора. По дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, онъ входитъ съ докладами къ Государю [1]). Эти начала подтверждены и дѣйствующимъ законодательствомъ [2]). Главному вѣдѣнію министра были подчинены: 1) различныя части придворнаго управленія, 2) департаментъ удѣловъ, 3) кабинетъ, 4) театральная дирекція [3]). Впослѣдствіи съ должностью министра Двора было соединено званіе канцлера орденовъ и президента ихъ капитула [4]). Министерству поручено также завѣдываніе хозяйственною частью императорской академіи художествъ [5]). Затѣмъ, до послѣдняго времени, въ вѣдѣніи министерства находились: императорская публичная библіотека, Румянцовскій музей и императорскій ботаническій садъ [6]).

Въ настоящее царствованіе министерство Двора подверглось существеннымъ преобразованіямъ во всѣхъ его частяхъ. Въ 1883 году министру Императорскаго Двора повелѣно было приступить къ преобразованію нѣкоторыхъ частей министерства и придворнаго управленія. Основнымъ началомъ новаго устройства преобразованныхъ частей явилось начало личное, устранившее коллегіальное устройство, господствовавшее до тѣхъ поръ въ учрежденіяхъ министерства Двора. Сверхъ того, при министерствѣ образованъ совѣтъ, по образцу общихъ министерскихъ совѣтовъ. Затѣмъ министерство Двора составляютъ:

I. Главное дворцовое управленіе, ввѣренное оберъ гофмаршалу и замѣнившее придворную контору. Управленію ввѣрено завѣдываніе всѣмъ хозяйствомъ Высочайшаго Двора, зданіями, садами и оранжереями, находящимися въ С.-Петербургѣ [7]), арендными статьями и дворцовымъ движимымъ имуществомъ. Оберъ-гофмаршалу подчинены также управленія загородными императорскими дворцами: царскосельскимъ, петергофскимъ и гатчинскимъ, ближайшее управленіе которыми ввѣрено особамъ, завѣдывающимъ дворцами.

II. Кабинетъ Е. И. В., преобразованный въ 1827 году [8]) и въ 1883 г. [9]) предназначенъ: 1) для завѣдыванія собственностью Госу-

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Учр. мин., ст. 1950—1952.

[3]) Учр. мин., ст. 1945.

[4]) 2-е П. С. З. № 18244, ст. 3.

[5]) Учр. мин., ст. 1949.

[6]) Имп. публ. библіотека и Румянцовскій музей переданы въ вѣдомство министерства народнаго просвѣщенія, а ботаническій садъ—въ вѣдомство министерства государственныхъ имуществъ.

[7]) Кромѣ собственнаго Е. И. В. дворца и зданій конюшенной части.

[8]) 2-е П. С. З. № 1408.

[9]) Собр. узак. 1883 г., ст. 231 и 233.

даря; 2) для веденія родословной книги Императорскаго Дома [1]); 3) для храненія тайныхъ завѣщаній членовъ Императорской Фамиліи и, по желанію завѣщателя, завѣщаній открытыхъ [2]). Главное начальство надъ кабинетомъ принадлежитъ министру Двора. Въ 1883 г. прежнее коллегіальное устройство кабинета было упразднено, и онъ состоитъ въ настоящее время изъ управляющаго и трехъ его помощниковъ [3]). Для дѣлопроизводства, при немъ состоитъ пять отдѣленій: исполнительное [4]), камеральное [5]), хозяйственное [6]), счетное [7]) и горное [8]). Кабинету подвѣдомственны управленія алтайскими и нерчинскими горными заводами, императорскіе заводы, стеклянный и фарфоровый, фабрики: екатеринбургская, гранильная и колыванская, шлифовальная.

III. Департаментъ удѣловъ. Учрежденіе департамента удѣловъ находится въ связи съ учрежденіемъ объ Императорской Фамиліи 5 апрѣля 1797 года. Изданіе этого учрежденія, между прочимъ, имѣло цѣлью назначить „особо отдѣленные имѣнія и доходы на составленіе удѣловъ, назначаемыхъ для содержанія Императорской Фамиліи“ [9]). Они были отдѣлены изъ общей государственной массы имѣній и доходовъ. Поэтому и признано было необходимымъ поручить ихъ особому управленію. Оно было ввѣрено тогда же учрежденному департаменту удѣловъ, составленному изъ министра и четырехъ его помощниковъ [10]). Департаментъ поставленъ былъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя [11]). Въ 1826 году департаментъ подчиненъ министру Двора. Послѣ того онъ не терпѣлъ существенныхъ измѣненій въ своемъ внутреннемъ устройствѣ, но выходилъ изъ подчиненія министерству Двора. До 1882 года департаментъ имѣлъ коллегіальное устройство. Онъ состоялъ изъ предсѣдателя, совѣта и канцеляріи [12]). Въ настоящее время департаментъ составляютъ: упра-

---

[1]) Осн. зак., ст. 99.

[2]) Тамъ же, ст. 188, п. 4.

[3]) Собр. узак. 1883 г., ст. 231.

[4]) Завѣдуетъ общею канцелярскою частью, дѣлами по окладнымъ доходамъ и расходамъ и единовременнымъ выдачамъ. Въ составѣ этого отдѣленія находятся архивъ, регистратура и секретная часть.

[5]) Вѣдаетъ дѣла о золотыхъ, брилліантовыхъ и друг. драгоцѣнныхъ вещахъ, о мягкой рухляди и по сбору ясака.

[6]) Дѣла по управленію фабриками и заводами.

[7]) Бухгалтерія и контроль оборотовъ вѣдомства кабинета.

[8]) Дѣла по управленію алтайскимъ и нерчинскимъ горными округами. Собр. узак. 1883 г., ст. 222.

[9]) П. С. З. № 17906, ст. 1, 6 и § 80.

[10]) Тамъ же, §§ 80 и 86.

[11]) Тамъ же, § 81.

[12]) Учр. мин., ст. 2143, по прод. 1868 г.

вляющій, его помощники и прочіе чины. Сверхъ того, при министрѣ Двора и удѣловъ состоятъ чиновники особыхъ порученій. Департаментъ вѣдаетъ всѣми удѣльными имѣніями. Затѣмъ, узаконеніями Александра I и его преемниковъ въ вѣдѣніе департамента предоставлено управленіе: 1) нѣкоторыми Государевыми имѣніями [1]), вотчинами [2]) и собственными имѣніями какъ Государя [3]), такъ и нѣкоторыхъ членовъ Императорской Фамиліи [4]); 2) управленіе нѣкоторыми дворцами [5]) и 3) нѣкоторыми фабриками [6]). Сверхъ указанныхъ выше установленій, въ составѣ департамента имѣются: 1) чертежная, 2) казначейство, 3) контроль [7]), 4) отдѣльные чины по частямъ: а) строительной [8]), б) врачебной [9]), в) лѣсной [10]), г) экзекуторской, д) судебной [11]), е) архивной. Департаменту, для ближайшаго завѣдыванія удѣльными имуществами на мѣстѣ, подчинены удѣльныя конторы [12]) и удѣльныя управленія.

IV. Канцелярія министерства сосредоточиваетъ въ своемъ вѣдѣніи общее управленіе дѣлами, ввѣренными министру Двора. Она состоитъ изъ управляющаго, дѣлопроизводителей и прочихъ чиновниковъ. При канцеляріи состоятъ: 1) юрисконсультъ и его помощникъ 2) чиновники особыхъ порученій при общемъ центральномъ управленіи [13]).

V. Составляя особое вѣдомство, подчиненное непосредственно верховной власти, министерство Двора имѣетъ и особое установленіе для ревизіи счетовъ, и особыя кассы. Управленіе тою и другою частью до 1883 года было соединено въ одно вѣдомство—контроля и кассы министерства Двора [14]). Въ 1883 году касса отдѣлена отъ контроля и преобразована въ особое учрежденіе.

VI. Для завѣдыванія отдѣльными частями придворнаго управленія въ составѣ министерства Двора имѣются:

---

[1]) Въ московской и владимірской губерніяхъ.

[2]) Царскосельская, петергофская, гатчинское дворцовое имѣніе.

[3]) Ропшинское и Бородинское.

[4]) Имѣнія Его Величества—Гдовское, Ильинское, Ливадія, Дудергофское.

[5]) Сюда принадлежатъ дворцы: красносельскій, царско-славянскій, екатеринентальскій, тверской, ропшинскій, кіевскій, ливадійскій.

[6]) Петергофская гранильная фабрика.

[7]) Въ 1876 г. составъ контроля увеличенъ новымъ (IV) отдѣленіемъ. Собр. узак. за 1876 г., ст. 315.

[8]) Архитекторъ старшій и младшій.

[9]) Медикъ при департаментѣ.

[10]) Ученые лѣсничіе, старшій и младшій.

[11]) Главный удѣльный стряпчій.

[12]) Всего восемь конторъ и одно управленіе.

[13]) Учр. мин., ст. 2316, по прод. 1868 г.

[14]) Тамъ же, ст. 1956 и примѣчаніе 2-е, по прод. 1868 г.

1. Управленіе императорскою охотою.

2. Управленіе придворною конюшенною частью.

3. Придворная пѣвческая капелла и придворный музыкантскій хоръ.

4. Дирекціи императорскихъ театровъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ [1]) и управленіе варшавскихъ театровъ.

VII. Положеніемъ 1858 года при министерствѣ Двора образована экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, прежде находившихся въ вѣдѣніи министерства иностранныхъ дѣлъ [2]). Экспедиція вѣдаетъ: 1) дѣла по пріему и отпуску иностранныхъ пословъ, другихъ лицъ дипломатическаго корпуса и именитыхъ путешественниковъ; 2) составленіе и исполненіе церемоніаловъ для празднествъ и торжествъ, бывающихъ при Высочайшемъ Дворѣ. Экспедиція состоитъ изъ оберъ-церемоніймейстера, управляющаго ею, церемоніймейстеровъ, правителей дѣлъ и двухъ секретарей.

VIII. Къ составу министерства Двора принадлежитъ капитулъ императорскихъ и царскихъ орденовъ. Въ вѣдѣніи его находятся ордена и знаки отличія. Учрежденіе капитула изложено выше.

IX. Въ видѣ отдѣльнаго учрежденія, при министерствѣ Двора съ 1859 года состоитъ императорская археологическая коммиссія [3]). Коммиссія имѣетъ цѣлью: 1) „розысканіе предметовъ древностей, преимущественно относящихся къ отечественной исторіи и жизни народовъ, обитавшихъ въ Россіи“; 2) собраніе свѣдѣній о находящихся въ государствѣ памятникахъ древности; 3) ученую оцѣнку открываемыхъ древностей. Коммиссія состоитъ изъ предсѣдателя, двухъ членовъ, старшаго и младшаго, художника, дѣлопроизводителя и прочихъ чиновниковъ. Въ вѣдѣніи коммиссіи находится керченскій музей древностей.

Б. Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія.

§ 214. Въ прежнее время собственная канцелярія Государя не имѣла особыхъ отдѣленій, хотя въ ней, напримѣръ, въ царствованіе Павла I, сосредоточивались важнѣйшія государственныя дѣла [4]). Въ царствованіе Императора Александра I Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія получила особое устройство въ 1812 году. Въ ней сосредоточивались дѣла, подлежавшія Высочайшему усмотрѣ-

---

[1]) Въ вѣдѣніи дирекціи находится с.-петербургское театральное училище.

[2]) Учр. мин., прилож. I къ ст. 2318, по прод. 1863 года.

[3]) Учр. мин., прилож. II къ ст. 2318, по прод. 1863 г.

[4]) Трощинскій, назв. зап., стр. 27.

нію. Доклады по всѣмъ почти вѣдомствамъ выходили чрезъ эту канцелярію, которою, съ 1812 по 1825 годъ, управлялъ всемогущій Аракчеевъ. Съ 1826 года на канцелярію постепенно возлагались особыя задачи, ввѣряемыя особымъ ея отдѣленіямъ.

За упраздненіемъ II-го и III-го отдѣленій названіе Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи присвоено бывшему Первому отдѣленію. Въ вѣдомствѣ канцеляріи сосредоточено дѣлопроизводство по бумагамъ, поступающихъ на Высочайшее имя, вѣдомости министровъ и другихъ начальствующихъ лицъ объ исполненіи полученныхъ ими Высочайшихъ повелѣній и т. п. [1]). Въ 1846 году вѣдомство I-го отдѣленія расширилось чрезъ сосредоточеніе въ образованномъ при немъ департаментѣ инспекторской части гражданскаго вѣдомства [2]). Цѣль учрежденія—сосредоточить завѣдываніе общимъ составомъ гражданскихъ чиновъ подъ собственнымъ руководствомъ Его Величества [3]). Департаментъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ управляющаго I-мъ отдѣленіемъ, былъ ввѣренъ товарищу статсъ-секретаря, съ званіемъ директора департамента, вице-директору и прочимъ чинамъ. Онъ существовалъ до упраздненія его въ 1857 году, когда дѣла его были переданы въ департаментъ герольдіи.

Въ настоящее время I-ое отдѣленіе находится въ завѣдываніи управляющаго, статсъ-секретаря, старшаго чиновника, его помощниковъ и прочихъ чиновниковъ.

Съ 1859 года [4]) при I-мъ отдѣленіи состоитъ комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, учрежденный по мысли Императора Александра I. Права и обязанности этого комитета разсмотрѣны выше.

§ 215. Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи вѣдаетъ установленія, находившіяся нѣкогда въ непосредственномъ завѣдываніи супруги Императора Павла I, Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Императрица раздѣляла свои труды между благотворительностью и попеченіемъ о женскомъ образованіи. Кромѣ прежде существовавшихъ учрежденій этого рода, благодаря ея трудамъ, явилось много новыхъ. Расширялся и кругъ задачъ ея

---

[1]) О порядкѣ рапортованія объ исполненіи по Высочайшимъ повелѣніямъ—ср. 2-е П. С. З. №№ 1334, 1413, 1570 и друг. Для исторіи I-го отдѣленія мы имѣемъ теперь весьма важный источникъ, именно: *Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива I-го отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи*, выпускъ 1-й. Спб. 1876 г. Первый выпускъ объемлетъ документы за время царствованія Александра I.

[2]) Указъ 5-го сентября 1846 года, 2-е П. С. З. № 20401.

[3]) Св. Зак., т. III, ч. 1, ст. 1493, изд. 1857 г.

[4]) Указъ 4-го февраля 1859 г., 2-е П. С. З. № 34124.

правленія. Высшія установленія этого вѣдомства, опекунскіе совѣты, были снабжены капиталами, которые они могли выдавать въ ссуду, подъ залогъ имуществъ, вслѣдствіе чего они сдѣлались и кредитными установленіями. Вѣдомству Императрицы была предоставлена, между прочимъ, и карточная монополія, которою вѣдомство пользуется и нынѣ.

Послѣ кончины Императрицы Маріи, въ 1828 году, всѣ ея установленія были приняты въ непосредственное вѣдѣніе Ихъ Величествъ: для главнаго завѣдыванія ими было учреждено IV-ое отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи [1]). Окончательное образованіе эта канцелярія получила въ 1874 г.: именно, сюда относятся два закона: о новомъ учрежденіи опекунскаго совѣта [2]) и о новомъ образованіи IV-го отдѣленія [3]).

Учрежденія, подвѣдомыя канцеляріи, мы отчасти уже знаемъ; сюда относятся: 1) благотворительныя заведенія: воспитательные дома, родовспомогательныя заведенія, богадѣльни, дѣтскіе пріюты; 2) учебныя заведенія — общія, какъ женскія, каковы: институты и гимназіи, такъ и мужскія, каковы Александровскій лицей и гатчинскій институтъ, — спеціальные, напр., техническое училище въ Москвѣ и др. Управленіе ими сосредоточивается: 1) въ лицѣ главноуправляющаго канцеляріею; 2) въ опекунскомъ совѣтѣ и 3) въ канцеляріи. Главноуправляющій назначается по непосредственному избранію Императора и дѣйствуетъ на правахъ министра. Являясь, такимъ образомъ, органомъ верховной власти по канцеляріи, онъ завѣдываетъ попеченіемъ о благосостояніи учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи, высшимъ надзоромъ за всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, приведеніемъ въ дѣйствіе назначенія лицъ, опредѣляемыхъ по Высочайшему избранію и т. п. Главноуправляющій раздѣляетъ труды свои съ товарищемъ.

Такъ какъ вѣдомство Императрицы Маріи состоитъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя, то отсюда слѣдуетъ, что вѣдомство это должно имѣть свое законосовѣщательное и высшее исполнительное установленіе. Такимъ установленіемъ и является опекунскій совѣтъ, преобразованный въ 1874 г. Прежде было два, совершенно отдѣльные опекунскіе совѣта — въ Москвѣ и Петербургѣ. По закону 1874 г. оба совѣта, равно какъ главный совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній и московское его отдѣленіе, соединены въ одинъ опекунскій совѣтъ, который имѣетъ два присутствія — въ Петербургѣ и Москвѣ [4]), а дѣло-

---

[1]) Указъ 26-го октября 1828, 2-е П. С. З. № 2381; штатъ отдѣленія, № 2417.

[2]) Собр. узак. 1874 г., ст. 44.

[3]) Тамъ же, ст. 160.

[4]) Собр. узак. 1874 года, ст. 44, указъ, п. 1.

производство сосредоточено въ канцеляріи [1]). Опекунскій совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, которымъ въ Петербургѣ является главноуправляющій канцеляріею; въ случаѣ его отсутствія предсѣдательствованіе принадлежитъ его товарищу; при отсутствіи товарища—старшему члену, если только не послѣдовало спеціальнаго Высочайшаго назначенія [2]). Въ московскомъ присутствіи совѣта, въ небытность главноуправляющаго, предсѣдательствуетъ одинъ изъ почетныхъ опекуновъ, по Высочайшему назначенію, а въ случаѣ болѣзни или временнаго отсутствія послѣдняго—старшій по чину изъ присутствующихъ [3]). Члены совѣта называются почетными опекунами [4]). На нихъ можетъ быть возлагаемо инспектированіе тѣхъ или другихъ заведеній и даже непосредственное управленіе послѣдними; обыкновенно извѣстное заведеніе ввѣряется какому-либо почетному опекуну. Опекунскій совѣтъ есть учрежденіе коллегіальное, и всѣ дѣла въ немъ рѣшаются по большинству голосовъ, причемъ, въ случаѣ равенства голосовъ, перевѣсъ получаетъ то мнѣніе, съ которымъ соглашается предсѣдатель [5]). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ составляется соединенное присутствіе изъ московскаго и петербургскаго совѣта [6]). Предметы вѣдомства опекунскаго совѣта опредѣляются слѣдующимъ образомъ: опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе: 1) по дѣламъ законодательнымъ; никакой законъ, касающійся вѣдомства Императрицы Маріи, и никакое измѣненіе не можетъ быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе прежде разсмотрѣнія его въ опекунскомъ совѣтѣ; 2) по важнымъ хозяйственнымъ и финансовымъ дѣламъ, напр., касательно снабженія заведеній всѣмъ необходимымъ по части обмундированія и продовольствія; 3) по дѣламъ о благоустройствѣ заведеній; наконецъ, 4) на разсмотрѣніе совѣта могутъ быть предлагаемы дѣла по Высочайшему усмотрѣнію и по предположенію главноуправляющаго канцеляріею [7]). Нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ рѣшаются окончательно, т.-е. по большинству голосовъ, причемъ петербургское отдѣленіе пользуется нѣсколько большею самостоятельностью, чѣмъ московское; по другимъ дѣламъ рѣшительный голосъ принадлежитъ предсѣдателю, причемъ мнѣніе совѣта представляется на Высочайшее разсмотрѣніе [8]).

---

[1]) Тамъ же, п. 3.
[2]) Тамъ же, §§ 8 и 9.
[3]) Тамъ же, § 10.
[4]) Тамъ же, § 7.
[5]) Тамъ же, § 44.
[6]) Тамъ же, § 13.
[7]) Тамъ же, § 27.
[8]) Тамъ же, § 28

Собственно административнымъ установленіемъ является канцелярія. Она состоитъ въ завѣдываніи управляющаго, въ помощь которому, въ 1876 году, учреждена должность помощника управляющаго [1]). Предметы вѣдомства его слѣдующіе: 1) составленіе различныхъ уставовъ, положеній, инструкцій для учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи; 2) хозяйственныя дѣла; 3) инспекторская часть—перемѣщеніе и увольненіе служащихъ; 4) дѣла о помѣщеніи воспитанниковъ и воспитанницъ въ заведенія; 5) дѣла финансовыя и счетныя; наконецъ, 6) кредитная операція [2]). Согласно этимъ предметамъ, IV-ое отдѣленіе раздѣляется на пять экспедицій; шестая экспедиція находится въ Москвѣ, и ей ввѣрено дѣлопроизводство по тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдаются въ московскомъ отдѣленіи опекунскаго совѣта [3]). Независимо отъ этого при канцеляріи состоятъ слѣдующія особыя учрежденія: 1) контрольная экспедиція; 2) учебный комитетъ по вѣдомству Императрицы Маріи; 3) строительный комитетъ; 4) юрисконсультъ; 5) два инспектора по медицинской части с.-петербургскихъ и московскихъ учрежденій Императрицы Маріи.

Въ качествѣ временнаго учрежденія, въ составѣ канцеляріи до 1876 года имѣлось особое отдѣленіе по дѣламъ царства Польскаго. Но, съ окончаніемъ возложенной на него задачи, оно упразднено [4]).

В. Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя.

§ 216. Канцелярія прошеній замѣнила существовавшую до 1884 г. коммиссію прошеній; коммиссія прошеній первоначально была учреждена при государственномъ совѣтѣ [5]). Назначеніе ея состояло въ принятіи прошеній, подаваемыхъ на Высочайше имя [6]). Она была образована изъ предсѣдателя, назначавшагося изъ числа членовъ государственнаго совѣта, членовъ и статсъ-секретаря, назначеннаго для принятія прошеній и завѣдыванія письмоводствомъ по коммиссіи. Статсъ-секретарь состоялъ въ числѣ членовъ коммиссіи [7]).

Чрезъ коммиссію, на Высочайшее имя, дозволено было подавать

---

[1]) Собр. узак. 1874 г., ст. 160, § 11 и за 1876 годъ ст. 240 и 515.
[2]) Собр. узак. 1874 г., ст. 160, § 18 и слѣд.
[3]) Тамъ же, § 10.
[4]) Подробности будутъ разсмотрѣны въ ученіи о мѣстномъ управленіи.
[5]) П. С. З. № 24064, § 80 и слѣд.
[6]) Тамъ же, § 88.
[7]) Тамъ же, §§ 92 и 93.

прошенія троякаго рода: 1) жалобы; 2) прошенія какихъ либо наградъ или милостей, и 3) проекты [1]).

1. Жалобы могли быть приносимы: а) на высшія исполнительныя установленія, т.-е. на министерства [2]); б) на рѣшенія департаментовъ сената. Послѣдняго рода жалобы, при учрежденіи коммиссіи, разсматривались какъ нѣчто ненормальное и потому допущенное временно, впредь до преобразованія судебной части. Жалобы на рѣшеніе общаго собранія сената не допускались вовсе, и коммиссіи предписано было оставлять ихъ безъ уваженія [3]).

2. Прошенія о наградахъ разсматривались коммиссіею по предварительномъ сношеніи съ начальствомъ просителя. Прошенія о милостяхъ могли состоять единственно въ испрошеніи единовременныхъ подаяній, „въ пособіе бѣдности или приключившагося несчастія“ [4]).

3. Проекты, признанные коммиссіею заслуживающими вниманія, отсылались на разсмотрѣніе министровъ, отъ которыхъ зависѣло дать имъ дальнѣйшее движеніе [5]).

Всѣ прошенія распредѣлялись предсѣдателемъ коммиссіи между членами ея. Послѣдніе, разсмотрѣвъ ихъ, вносили какъ прошеніе, такъ и свое заключеніе въ общее собраніе [6]).

Правила, установленныя закономъ 1810 года, пополнялись и измѣнялись впослѣдствіи. Въ царствованіе императора Николая I признано было необходимымъ привести ихъ къ единообразію и дополнить, „въ чемъ нужно, по указанію опыта“. Результатомъ этого пересмотра было новое положеніе о коммиссіи прошеній, которая обращена была въ установленіе, состоящее въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя [7]). Вмѣстѣ съ изданіемъ положенія было обнародовано и особое наставленіе статсъ-секретарю у принятія прошеній [8]). Затѣмъ, въ 1841 году утверждено и обнародовано положеніе о канцеляріи названнаго статсъ-секретаря, которой присвоены преимущества Собственной Е. И. В. канцеляріи [9]). Эти два акта и составляютъ основаніе учрежденія коммиссіи, существовавшей до 1884 года.

---

[1]) Тамъ же, § 95.

[2]) Тамъ же, § 97. Жалобы на мѣста подчиненныя не могли быть приносимы мимо высшаго начальства.

[3]) Тамъ же, § 98.

[4]) Тамъ же, § 108.

[5]) Тамъ же, § 112 и 113.

[6]) Тамъ же, § 94.

[7]) 2-е П. С. З. № 7771, § 3.

[8]) Тамъ же, № 7772.

[9]) Тамъ же, № 14292.

§ 217. Назначеніе коммиссіи прошеній не измѣнено позднѣйшими узаконеніями [1]). Характеристическія особенности коммиссіи выразились слѣдующимъ образомъ въ ея устройствѣ и порядкѣ дѣйствій.

Разсмотрѣніе жалобъ и прошеній возлагалось на присутствіе коммиссіи, состоящее изъ предсѣдателя и нѣсколькихъ членовъ по штату, опредѣляемыхъ именными указами [2]) Законъ не содержалъ въ себѣ точныхъ условій постановленія коммиссіею своихъ заключеній. Ст. 21 содержала въ себѣ только то правило, что предсѣдатель, наблюдая за порядкомъ въ сужденіи дѣлъ, „устраняетъ, елико возможно, разногласіе, соглашая членовъ къ общему заключенію". Но „общее" заключеніе и даже заключеніе по большинству голосовъ не признается необходимымъ. Ст. 24 постановляла, что „когда въ коммиссіи произойдетъ разногласіе, то оное представляется на Высочайшее разрѣшеніе въ журналахъ коммиссіи, съ приложеніемъ подлинныхъ мнѣній".

Дѣятельность присутствія не была, впрочемъ, важнѣйшая часть работы, возложенной на коммиссію. Существеннѣйшею должностью въ коммиссіи является статсъ-секретарь у принятія прошеній. Въ немъ соединялись двѣ должности: во-первыхъ, онъ былъ непремѣнный членъ коммиссіи; во-вторыхъ, все дѣлопроизводство по коммиссіи сосредоточивалось въ его рукахъ; всѣ жалобы и прошенія поступали въ коммиссію не иначе какъ чрезъ него [3]); чрезъ него дѣлались сношенія коммиссіи съ другими вѣдомствами, шли всѣ представленія къ Государю и производились исполненія по заключеніямъ коммиссіи [4]). Статсъ-секретарь былъ начальникомъ канцеляріи, производившей дѣла коммиссіи. Штатъ этой канцеляріи былъ измѣненъ въ 1876 году [5]). Она состояла изъ директора, его помощника, дѣлопроизводителей, ихъ помощниковъ, старшихъ и младшихъ, и прочихъ чиновниковъ.

На обязанности статсъ-секретаря лежало предварительное разсмотрѣніе и распредѣленіе всѣхъ бумагъ. Въ этомъ отношеніи его права были весьма обширны. Онъ опредѣлялъ, какія жалобы и прошенія, на основаніи существующихъ правилъ, могутъ быть внесены на разсмотрѣніе коммиссіи и какія должны быть оставлены безъ

---

[1]) Учр. ком. прош., изд. 1857, ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 2, 6, 11. „Бумаги съ надписью на имя коммиссіи возвращаются тѣмъ, отъ коихъ онѣ присланы, а буде мѣстопребываніе приславшаго не означено, то оставляются безъ движенія".

[4]) Тамъ же, ст. 6, 67, 68 и 69.

[5]) Собр. узак. за 1876 г., ст. 238.

движенія. Ему предоставлено было входить въ сношеніе съ различными вѣдомствами, если отъ нихъ потребуются дополнительныя свѣдѣнія относительно поступившихъ бумагъ. Нѣкоторыя прошенія обращались имъ непосредственно въ подлежащія вѣдомства и установленія [1]). Затѣмъ, доклады Государю по нѣкоторымъ прошеніямъ и жалобамъ производились статсъ-секретаремъ, безъ внесенія ихъ въ коммиссію. Сюда относились: 1) жалобы и прошенія, содержавшія въ себѣ изъясненія по дѣламъ особой важности и также подлежавшимъ тайнѣ; 2) прошенія о милостяхъ, приносимыя лицами, состоявшими въ высшихъ классахъ и должностяхъ; 3) дѣла, вообще не относившіяся къ кругу дѣйствій коммиссіи [2]).

Въ 1884 году присутствіе коммиссіи, не имѣвшее самостоятельнаго значенія и по учрежденію 1835 года, было упразднено. Обязанности статсъ-секретаря были переданы командующему Императорскою главною квартирою, въ вѣдѣніи которой состоитъ вновь образованная канцелярія, образованная изъ начальника, юрисконсульта, дѣлопроизводителей, старшихъ и младшихъ, и прочихъ чиновъ [3]). Командующій главною квартирою, по дѣламъ, касающимся его вѣдомства, присутствуетъ въ государственномъ совѣтѣ, комитетѣ министровъ и сенатѣ [4]). Порядокъ дѣйствій канцеляріи опредѣленъ, примѣнительно къ прежнему учрежденію, слѣдующими правилами.

Прошенія, приносимыя на Высочайшее имя, раздѣляются на слѣдующіе виды [5]):

1) жалобы на опредѣленія департаментовъ сената, кромѣ кассаціонныхъ;

2) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ, генералъ-губернаторовъ, если эти дѣйствія и распоряженія не подлежатъ обжалованію сенату;

3) прошенія о дарованіи милостей въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ опредѣленіе общаго закона, когда этимъ не нарушаются ничьи законные интересы и гражданскія права;

4) прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ и отбывающихъ наказаніе.

Жалобы и прошенія вообще должны быть подписаны лично или съ обозначеніемъ переписчика, когда просьба написана чужой рукой [6]).

---

[1]) Учр. ком. прош., ст. 63, 64 и 71.

[2]) Тамъ же, ст. 64, 65.

[3]) Врем. правила о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ, на Высоч. Имя приносимыхъ, ст. 3.

[4]) Тамъ же, ст. 13 и 14.

[5]) Тамъ же, ст. 5.

[6]) Тамъ же, ст. 7.

Законъ 1884 года допускаетъ принесеніе просьбъ и жалобъ также черезъ повѣреннаго, если въ прошеніи участвуютъ нѣсколько лицъ или оно подается отъ цѣлыхъ сословій, обществъ и общественныхъ установленій.

Въ направленіи и разрѣшеніи означенныхъ жалобъ установленъ особый порядокъ жалобамъ, приносимымъ на опредѣленія сената; для предварительнаго разсмотрѣнія ихъ при государственномъ совѣтѣ образовано особое временное присутствіе, разсмотрѣнное выше.

Жалобы на министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ командующій главной квартирой представляетъ непосредственно на воззрѣніе Государя, испрашивая его разрѣшенія или объ оставленіи ихъ безъ послѣдствій, или о внесеніи дѣла въ государственный совѣтъ, комитетъ министровъ или сенатъ. Когда дѣло будетъ внесено въ одно изъ этихъ установленій, командующій главной квартирой присутствуетъ въ ихъ засѣданіяхъ при разсмотрѣніи этихъ дѣлъ [1]).

По прошеніямъ о милостяхъ,—если дарованіе ихъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона или съ интересомъ казны, — командующій главною квартирою представляетъ Государю свое заключеніе или объ оставленіи прошеній безъ послѣдствій, или о передачѣ ихъ министру или главноуправляющему по принадлежности. Прошеніе о помилованіи и смягченіи участи лицъ, приговоренныхъ къ наказанію или отбывающихъ его, препровождаются командующимъ главною квартирою или къ министру юстиціи, — если приговоры постановлены гражданскими судами — или къ министру военному и морскому,—если эти лица осуждены военными или военно-морскими судами. Заключеніе относительно этихъ лицъ представляется на усмотрѣніе Императора. Прошенія о другихъ милостяхъ докладываются Государю въ порядкѣ, лично имъ указанномъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 13 и 14.
[2]) Тамъ же, ст. 16.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

Государственный Совѣтъ [1]).

Если есть въ настоящее время учрежденіе, дѣятельность котораго мало ощутительна, то это именно государственный совѣтъ. Если есть учрежденіе, которое необходимо оживить и поднять именно въ настоящее время, то это тотъ же государственный совѣтъ.

Кажется, и то, и другое положеніе нечего доказывать пространными аргументами. Каждый, кто слѣдилъ за дѣятельностью государственнаго совѣта, не могъ не замѣтить двухъ вещей. Во-первыхъ, государственный совѣтъ не имѣлъ существеннаго вліянія на поступательное движеніе нашего законодательства. Въ послѣднее особенно время его роль была болѣе отрицательная, чѣмъ положительная. Именно, онъ служилъ задержкой для разныхъ проектовъ, слишкомъ „быстро" разработанныхъ въ разныхъ министерскихъ канцеляріяхъ. Не всегда онъ могъ выполнить даже эту скромную роль. Иныя важныя положенія проходили мимо него, какъ, напримѣръ, извѣстное учрежденіе полицейскихъ урядниковъ. Во-вторыхъ, внимательный наблюдатель могъ замѣтить, что законодательство наше, проявляясь въ массѣ различныхъ законоположеній, часто лишено необходимой цѣлостности, единства мысли, благодаря чему самыя учрежденія наши—особенно учрежденія мѣстныя—представляются тѣлами *разнородными*, различно задуманными, различно устроенными и различно дѣйствующими. Наконецъ, кромѣ этихъ двухъ обстоятельствъ, нельзя не обратить вниманія на то, что *внѣ* министерствъ не было никакихъ способовъ возбудить въ законодательномъ порядкѣ такіе вопросы, которые назрѣли уже въ общемъ сознаніи и много лѣтъ ждутъ своего разрѣшенія.

Все это указываетъ на нѣкоторую ненормальность въ положеніи нашего законосовѣщательнаго учрежденія. О немъ мы и намѣрены сказать нѣсколько словъ: но, для разъясненія вопроса, намъ необходимо полное вниманіе читателей, потому что имъ придется

[1]) *Голосъ*, Вторникъ 16 (28) сентября 1880 г., № 256.

имѣть дѣло съ нѣкоторыми строго юридическими понятіями. Этого вниманія мы и просимъ.

Государственный совѣтъ, въ современномъ его устройствѣ, есть учрежденіе *законосовѣщательное*, въ самомъ тѣсномъ, ограниченномъ и даже одностороннемъ смыслѣ. Именно, его мнѣніе спрашивается по поводу „предначертаній“, уже готовыхъ, не имъ возбужденныхъ и не имъ разработанныхъ. Коротко говоря, онъ не имѣетъ того, что̀ принято называть *инициіативою* (починомъ) законовъ. Въ этомъ и состоитъ коренной его недостатокъ, какъ учрежденія, предназначеннаго для высокой роли въ государствѣ. Между тѣмъ, мы увидимъ, что этотъ недостатокъ есть плодъ нѣкотораго недоразумѣнія и вовсе не вытекаетъ изъ духа русскаго государственнаго устройства.

Обратимся къ самому существу вопроса. Что такое инициіатива, законодательный починъ, въ области русскаго государственнаго устройства? Очевидно, въ Россіи понятіе почина должно быть составлено иначе, чѣмъ на западѣ Европы, съ его учрежденіями. На западѣ право почина, т.-е. право возбужденія разныхъ вопросовъ въ законодательномъ порядкѣ, раздѣлено между королевскою властью и палатами, т.-е. принадлежитъ какъ первой, такъ и послѣднимъ. Вслѣдствіе этого, королю можетъ быть поднесенъ къ утвержденію такой законопроектъ, который былъ внесенъ въ палаты, обсуженъ и принятъ ими независимо отъ его вчинанія и безъ предварительнаго его согласія.

Въ Россіи, по самому существу нашего государственнаго устройства, починъ, въ строго юридическомъ смыслѣ, принадлежитъ только Монарху. Онъ одинъ можетъ дать разрѣшеніе на разработку и на поднесеніе къ его утвержденію всякаго законопроекта. Слѣдовательно, всѣмъ другимъ установленіямъ, призваннымъ раздѣлять съ Монархомъ бремя правленія, принадлежитъ только право представленія Императорскому Величеству о необходимости отмѣнить, измѣнить, дополнить старый законъ или издать новый.

Итакъ, при этихъ условіяхъ можетъ идти рѣчь только о правѣ представленія. Въ дѣйствительности ничего бо́льшаго и не принадлежитъ министрамъ. Ни одинъ изъ нихъ, по точному смыслу закона, не можетъ внести въ государственный совѣтъ какое нибудь представленіе, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго разрѣшенія.

Если вопросъ поставленъ на эту почву, то естественно возникаетъ другой, именно: если всѣ высшія установленія наши, по вопросамъ законодательнымъ, имѣютъ только право представленія, то, спрашивается, должно ли это право быть сосредоточено въ однихъ высшихъ исполнительныхъ органахъ? Должно ли не предоста-

влять его высшему законосовѣщательному учрежденію нашему, т.-е. государственному совѣту?

Прежде всего, поищемъ объясненія причины, почему право представленія нынѣ предоставлено однимъ исполнительнымъ учрежденіямъ и специально министерствамъ. Мы можемъ найти намёкъ на эту причину въ ст. 49 нашихъ основныхъ законовъ.

„Первообразное начертаніе законовъ“, сказано тамъ, „составляется или по особенному Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда, при разсмотрѣніи оныхъ въ правительствующемъ сенатѣ, въ святѣйшемъ синодѣ и въ министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе“.

Подчеркнутыя слова намекаютъ на взглядъ законодателя. Предполагается, слѣдовательно, что потребность „въ поясненіи и дополненіи дѣйствующаго закона“ или „въ составленіи новаго постановленія“ можетъ возникнуть единственно „отъ общаго теченія дѣлъ“, производящихся въ сенатѣ, синодѣ и министерствахъ. Короче, только исполнительная власть, своею практикою, можетъ быть наведена на мысль о необходимости перемѣнъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ.

Можно бы пойти еще глубже и разслѣдовать побужденія, руководившія Сперанскимъ при составленіи учрежденій государственнаго совѣта и министерствъ. Очень можетъ быть, что онъ, великій поклонникъ французскихъ образцовъ временъ Наполеона I-го, увлекся примѣромъ императора, сосредоточившаго починъ законовъ въ рукахъ gouvernement, т.-е. исполнительной власти, и отнявшаго ее у законодательнаго корпуса. Но нечего доказывать, что наши министерства не могутъ быть противоположены, въ смыслѣ gouvernement, государственному совѣту въ смыслѣ corps législatif. Такія противоположенія, если они и были у Сперанскаго, не выдерживаютъ ни малѣйшей критики съ точки зрѣнія нашего дѣйствующаго права. У насъ и верховная законодательная и верховная исполнительная власть одинаково сосредоточены въ особѣ Государя. Поэтому, какъ мы уже сказали, высшія государственныя установленія пользуются только правомъ представленія. Но зато это право, по нашему убѣжденію, должно бы быть распространено и на государственный совѣтъ, какъ на ближайшаго сотрудника Государя по законодательной части.

Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, какіе практическіе плоды дало вышеприведенное постановленіе статьи 49. Само собою разумѣется, во-первыхъ, что законодательный починъ двухъ высшихъ коллегій,

сената и синода, при зависимости ихъ отъ генералъ-прокурора и оберъ-прокурора, не имѣлъ никакого значенія. Фактически, право представленія сосредоточилось въ рукахъ однихъ министровъ или лицъ, дѣйствующихъ на правахъ министровъ. При фактическомъ же разъединеніи министерствъ право представленія раздробилось не только между отдѣльными министерствами, но даже между отдѣльными департаментами и отдѣленіями министерствъ. Цѣлостнаго, всеобъемлющаго и объединяющаго взгляда, столь необходимаго въ законодательныхъ дѣлахъ, при розни министерствъ и департаментовъ, установиться не могло. Отсюда часто замѣчаемая односторонность, ограниченность взгляда въ проектахъ, представляемыхъ государственному совѣту.

Это во-первыхъ. Во-вторыхъ, право представленій, сдѣлавшись монополіей министерствъ, и притомъ монополіей мало контролируемою, утратило серьезное значеніе для поступательнаго движенія законодательства. Все зависѣло отъ личной охоты и доброй воли къ возбужденію законодательныхъ вопросовъ. Не было этой охоты— и никакое вліяніе не могло извлечь самаго важнаго вопроса изъ мрака забвенія. Особенно это должно сказать относительно вопросовъ, почему нибудь мало интересовавшихъ какое-нибудь спеціальное вѣдомство. Таковъ, напримѣръ, вопросъ паспортный, очень интересный для значительной части простонародья, но, очевидно, мало интересный для соотвѣтствующихъ вѣдомствъ.

Слѣдовательно, надежда, что „общее теченіе дѣлъ“ въ мѣстахъ исполнительныхъ будетъ наводить ихъ на серьезные законодательные вопросы, оказалась тщетною. А между тѣмъ, законодательная наша практика показываетъ, что весьма многіе существенные вопросы лежатъ безъ движенія именно потому, что они не могутъ быть разрѣшены иначе, какъ совмѣстно съ другими. Напомнимъ тотъ же паспортный вопросъ. Коммиссія, работавшая по этому дѣлу, представила свое заключеніе государственному совѣту. При разсмотрѣніи дѣла государственнымъ совѣтомъ признано было невозможнымъ рѣшить его безъ предварительнаго рѣшенія вопроса податного. Податной же вопросъ ждетъ своего рѣшенія уже двадцать лѣтъ, несмотря на двадцать томовъ трудовъ, напечатанныхъ извѣстною податною коммиссіей. Пойдемъ далѣе. Земскія и городскія установленія, какъ извѣстно, мало прилажены къ правительственнымъ установленіямъ въ мѣстностяхъ и особенно къ установленіямъ полицейскимъ. Между тѣмъ, всѣмъ намъ извѣстны многочисленные труды многообразныхъ коммиссій по предмету административной и полицейской реформы въ губерніяхъ. Даже скромный вопросъ объ опекахъ покрылся пылью въ какой-то коммиссіи.

Вотъ въ какомъ отношеніи право представленій могло бы быть съ пользою предоставлено государственному совѣту. Это право явилось бы, во-первыхъ, средствомъ возбуждать вопросы общей и несомнѣнной важности, не интересующіе почему нибудь отдѣльныхъ министерствъ съ ихъ спеціальной точки зрѣнія. Во-вторыхъ, оно явилось бы довольно серьезнымъ орудіемъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министровъ, часто отвлекаемыхъ „текущими дѣлами" отъ вопросовъ общей и государственной важности. Въ-третьихъ, только государственный совѣтъ, чрезъ который проходитъ масса законодательныхъ вопросовъ, можетъ составить цѣлостное представленіе объ общемъ положеніи законодательства, совершенно недоступное отдѣльнымъ министерствамъ, слишкомъ углубленнымъ въ свои спеціальныя дѣла. Государственному совѣту можетъ быть хорошо извѣстно, какой вопросъ (какъ это часто случается) задерживаетъ рѣшеніе многихъ другихъ вопросовъ, и потому его представленія могли бы сообщить движенію нашего законодательства гораздо больше своевременности, такъ сказать, чѣмъ мы это видимъ въ настоящее время.

Преобразованный такимъ образомъ государственный совѣтъ могъ бы быть съ великою пользою приведенъ въ органическую связь съ мѣстными учрежденіями по части ихъ ходатайствъ, часто имѣющихъ близкое отношеніе къ законодательнымъ вопросамъ. Именно, эти ходатайства, нынѣ разсѣваемыя по разнымъ вѣдомствамъ и, бо́льшею частью, остающіяся безъ движенія, могли бы поступать въ особый комитетъ, учрежденный при государственномъ совѣтѣ спеціально для разсмотрѣнія этихъ ходатайствъ и для удовлетворенія тѣхъ изъ нихъ, которыя будутъ признаны основательными. Нѣчто подобное и думалъ сдѣлать Сперанскій, учредивъ извѣстную коммиссію прошеній при государственномъ совѣтѣ. Но онъ не имѣлъ въ виду того широкаго развитія ходатайствъ общественныхъ, какое замѣчается въ наше время. Понятно также, что подобная коммиссія должна быть организована иначе, чѣмъ современная коммиссія прошеній, и что ей должно бы быть предоставлено право выслушивать личныя объясненія депутатовъ отъ земствъ и городовъ, представляющихъ ходатайства.

Осуществленіе такихъ задачъ предполагаетъ, конечно, и иную постановку вопроса о личномъ составѣ государственнаго совѣта, и иное отношеніе его къ комитету министровъ.

Въ настоящее время званіе члена государственнаго совѣта фактически является какъ бы концомъ служебнаго поприща и дается на закатѣ дней лицу, на которое оно возлагается. Это фактическое положеніе является естественнымъ послѣдствіемъ той общей, ненор-

мальной постановки этого учрежденія, о которой мы уже говорили. Но оно вовсе не вытекаетъ изъ постановленій учрежденія государственнаго совѣта.

Именно статья 2 этого учрежденія гласитъ, что „государственный совѣтъ составляется изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ“. И больше ничего. Воля Государя Императора не ограничена, въ этомъ отношеніи, никакими условіями чина, возраста, продолжительности службы и т. д. Въ сенатъ, напримѣръ, какъ гласитъ статья 5 его учрежденія, призываются особы первыхъ трехъ классовъ. Относительно государственнаго совѣта ничего подобнаго не постановлено. Довѣріе Государя Императора можетъ быть даровано каждому выдающемуся лицу, на какомъ бы поприщѣ оно ни находилось. Можетъ быть, кругъ членовъ государственнаго совѣта полезно бы расширить членами временными, призываемыми Государемъ особо, на извѣстный срокъ. Этого вопроса мы здѣсь разбирать не будемъ. Но и постановленія статьи 2 учрежденія государственнаго совѣта достаточно для опредѣленія личнаго его состава согласно важному его назначенію.

Наконецъ, само собою понятно желаніе, чтобы государственный совѣтъ былъ единственнымъ средоточіемъ законодательныхъ дѣлъ и чтобъ его дѣятельность не пересѣкалась дѣятельностью комитета министровъ.

II.

Комитетъ Министровъ [1]).

Важнѣйшая задача русской печати, по нашему убѣжденію, состоитъ теперь въ слѣдующемъ: стараться найти и указать средства въ самой Россіи къ мирному и законному развитію Россіи. Исканіе новыхъ средствъ жизни, подражаніе западнымъ образцамъ всегда рискованно и всегда является крайнимъ средствомъ. Великъ народъ, могущій черпать средства къ устраненію всякихъ недостатковъ въ своихъ собственныхъ условіяхъ! Рекомендовать новое и указывать на чужое, какъ на главный образецъ, очень легко, но, въ то же время, безцѣльно, потому что чужое такъ и останется чужимъ, если оно не встрѣтитъ благопріятныхъ условій для своего развитія.

Мы полагаемъ, что русской печати теперь, больше чѣмъ когда-нибудь, слѣдуетъ искать средства обновленія Россіи въ лучшихъ комбинаціяхъ существующаго, проповѣдовать честную и открытую работу надъ тѣмъ, что̀ у насъ есть. Кто знаетъ? Можетъ быть, въ томъ, что́ есть, и можно найти твердую точку опоры для успѣшнаго развитія того начала, котораго русское правительство добивается уже столько лѣтъ — начала законности? Но для того, чтобы эта точка опоры могла быть найдена, настоятельно необходима серьезная критика, подробное изслѣдованіе существующаго. Этой цѣли мы и намѣрены служить по мѣрѣ нашихъ силъ.

Какое слово больше всего заставляетъ биться сердце современнаго русскаго человѣка? Что̀ желалъ бы онъ видѣть осуществленнымъ? Именно законность, безъ которой нѣтъ обезпеченія ни для правъ, ни для свободы, ни для благосостоянія всѣхъ и каждаго.

Что же препятствуетъ установленію и упроченію этого начала? Конечно, не отсутствіе законовъ, обиліе которыхъ способно привести въ изумленіе всякаго законника. Не должно искать этихъ причинъ въ наличности того или иного установленія, какимъ было, напримѣръ, недавно упраздненное III-е отдѣленіе собственной Его

---

[1]) *Голосъ*, Четвергъ 4 (16) сентября 1880 г., № 244.

Императорскаго Величества канцеляріи. Что III-е отдѣленіе воплощало въ себѣ принципъ, діаметрально противоположный началу законности, это не подлежитъ сомнѣнію. Именно этимъ оно и вызывало противъ себя нареканія. Но оно само было порожденіемъ, и, притомъ, не единственнымъ, болѣе глубокихъ причинъ. Оно было частностью, разновидностью одного общаго и крайне прискорбнаго явленія въ нашей государственной жизни.

Явленіе это можно опредѣлить въ немногихъ словахъ. Съ тѣхъ поръ, какъ, со времени Петра Великаго, начался органическій ростъ нашихъ учрежденій на ряду съ установленіями, опредѣленными и ясно установленными закономъ, практически и фактически появлялись другія, особенныя учрежденія, безъ строго опредѣленныхъ правъ и обязанностей, но именно поэтому парализовавшія правильный ходъ дѣлъ въ учрежденіяхъ нормальныхъ.

Такъ, тотчасъ послѣ смерти Петра Великаго явилось учрежденіе верховнаго тайнаго совѣта, затеревшее сенатъ, это любимое чадо Петра, въ угоду чиновной и сановной олигархіи. Такова была и тусклая копія верховнаго совѣта—кабинетъ временъ Анны Ивановны; таковы были „конференціи“ при Елисаветѣ Петровнѣ; таковы были всякія „экспедиціи“ тайныя и самыя тайныя, со включеніемъ упраздненнаго нынѣ III-го отдѣленія. Всѣ эти учрежденія, несмотря на видимое различіе ихъ цѣлей и состава—въ сущности, одно и то же. Къ этому же разряду принадлежитъ и то учрежденіе, о которомъ мы намѣрены говорить сегодня—именно комитетъ министровъ.

Несмотря на все кажущееся различіе между III-мъ отдѣленіемъ и комитетомъ министровъ, мы не впадемъ въ преувеличеніе, сказавъ, что, по принципу своему, они одно и то же, т.-е. учрежденія, дающія возможность обходить другія учрежденія или обходиться безъ нихъ.

Дѣятельность III-го отдѣленія была нагляднѣе и, такъ сказать, чувствительнѣе, потому что она касалась личной судьбы каждаго, кто имѣлъ случай попасть въ число „подозрительныхъ“. Комитетъ министровъ не имѣетъ дѣла съ людьми, хотя въ извѣстныхъ случаяхъ имѣетъ его съ книгами. Но онъ имѣетъ дѣло съ законами, съ общими учрежденіями и общими мѣрами, что̀ не менѣе важно, хоть и не столь чувствительно.

Что такое комитетъ министровъ? Мы не останавливаемся на опредѣленіи, данномъ ему въ сводѣ законовъ, потому что оно, въ сущности, ничего не опредѣляетъ. Мы обращаемся къ тому опредѣленію, которое дано ему практикою и фактами, всѣмъ извѣстными; оно очень кратко и точно: комитетъ министровъ есть

средство, данное министрамъ обходиться безъ двухъ важнѣйшихъ и органическихъ учрежденій нашихъ: безъ государственнаго совѣта и безъ правительствующаго сената.

Государственный совѣтъ, по закону, есть высшее законосовѣщательное учрежденіе, чрезъ которое должны восходить къ верховной власти всѣ предначертанія законовъ, заключающія въ себѣ какъ интегральныя измѣненія законодательства, такъ и частныя его измѣненія.

Правительствующій сенатъ есть учрежденіе, поставленное, по закону, во главѣ всего исполнительнаго порядка, всѣхъ органовъ гражданскаго суда и управленія—слѣдовательно, и во главѣ министерствъ.

Комитетъ министровъ есть учрежденіе, дающее министрамъ возможность проводить важныя положенія, имѣющія силу закона, мимо государственнаго совѣта и обходиться въ дѣлахъ исполнительныхъ безъ контроля сената. Такъ, напримѣръ, въ 1876 году было проведено чрезъ комитетъ министровъ положеніе, даровавшее мѣстнымъ властямъ право издавать обязательныя для жителей постановленія. Положеніе это не имѣло, правда, практическихъ послѣдствій, особенно благодаря толкованію, данному правительствующимъ сенатомъ относительно этого положенія. Но знаніе первыхъ началъ права показало бы, что такое положеніе имѣетъ всѣ признаки закона, а потому должно было пройти чрезъ государственный совѣтъ. Припомнимъ также, что нѣкоторыя важныя ограниченія правъ земскихъ учрежденій были проведены также черезъ комитетъ министровъ. Объ отношеніи министерствъ къ правительствующему сенату мы говорить не будемъ; всѣмъ достаточно извѣстно, что контроль этого высшаго установленія надъ министерствами существуетъ только въ сводѣ законовъ.

Въ этомъ, и только въ этомъ, на практикѣ состоитъ значеніе комитета министровъ. Онъ долженъ быть разсматриваемъ именно какъ домашнее учрежденіе, созданное для цѣлей министерскаго управленія и идущее въ разрѣзъ съ органическими учрежденіями государственнаго совѣта и сената.

Этотъ взглядъ не принадлежитъ намъ. Впервые онъ высказанъ тѣмъ, кто, въ славное время реформъ Александра I-го, стоялъ во главѣ преобразовательнаго движенія, именно Сперанскимъ. Первое учрежденіе министерствъ (1802 года) не установило комитета министровъ, какъ опредѣленнаго и самостоятельнаго учрежденія. Онъ развился практически, и дѣятельность его была нѣсколько регулирована правилами 1805 и 1808 годовъ. Въ это время успѣли уже

обнаружиться многіе горькіе плоды отъ упраздненія коллегій и развитія единоличной власти министровъ.

Графъ Мордвиновъ, говоря о неудобствахъ этого порядка, замѣчаетъ, между прочимъ:

„Неудобства еще болѣе начали возникать, когда министры успѣли отклонить отъ себя возложенную на нихъ учрежденіемъ отвѣтственность. Она единая могла воздержать самовластіе, остеречь въ предпріятіяхъ, остановить самонадѣянность, оградить права личныя и относящіяся къ собственности подвластныхъ имъ людей, увеличить ихъ заботливость о доставленіи каждому и всѣмъ вообще высшей степени благосостоянія.

„Но министры, дабы выйти изъ такой отвѣтственности, которая могла быть для нихъ тягостною, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, до управленія ихъ касающіяся, сперва по важнѣйшимъ предметамъ, а, наконецъ, и всѣ безъ изъятія, и самыя мелочныя, дабы никогда и ни за что не отвѣчать, какія бы послѣдствія отъ ихъ предположеній и представленій ни оказались; ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ министровъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ".

Такъ же смотрѣлъ на дѣло и Сперанскій, взглядъ котораго нашелъ себѣ практическое выраженіе въ составленныхъ имъ учрежденіяхъ государственнаго совѣта и министерствъ (1810—1811 годовъ). Ни въ томъ, ни въ другомъ учрежденіи не упоминается о комитетѣ министровъ. Напротивъ, министры приведены въ органическую связь съ сенатомъ и государственнымъ совѣтомъ. Какъ члены совѣта, они имѣютъ право законодательнаго почина, но всѣ законопроекты должны идти чрезъ государственный совѣтъ; какъ члены сената, они представляютъ ему о всѣхъ дѣлахъ, превышающихъ предоставленную имъ власть. Эти дѣла или рѣшаются самимъ сенатомъ, если они могутъ быть разрѣшены силою законовъ, или представляются сенатомъ Государю, если дѣло по существу требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Исключенія изъ этого правила установлены только для чрезвычайныхъ случаевъ.

При такой постановкѣ вопроса учрежденіе комитета министровъ потеряло всякое значеніе. Но ссылка Сперанскаго дала иной поворотъ дѣлу. Въ 1812 году комитетъ образовался въ постоянное учрежденіе. Хотя до конца царствованія Александра I-го онъ и не служилъ тѣмъ цѣлямъ, на которыя указывалъ Мордвиновъ, т.-е. личнымъ цѣлямъ отдѣльныхъ министровъ, но зато сдѣлался послушнымъ орудіемъ въ рукахъ временщика Аракчеева, поработившаго

всю администрацію. При императорѣ Николаѣ I-мъ послѣдовала эмансипація министерствъ, т.-е. развитіе личныхъ докладовъ министровъ. Ни то, ни другое не входило, однако, въ планы Сперанскаго. Онъ не хотѣлъ чрезвычайныхъ установленій, какимъ сдѣлался комитетъ министровъ при Аракчеевѣ; онъ не хотѣлъ развитія личныхъ докладовъ. Онъ пламенно желалъ, чтобъ министры въ высшихъ законодательныхъ и исполнительныхъ вопросахъ дѣйствовали совмѣстно съ органическими и правильными установленіями нашими: съ сенатомъ и съ государственнымъ совѣтомъ. Въ этомъ онъ видѣлъ условіе законности въ управленіи; чрезъ это онъ хотѣлъ устранить развитіе личнаго управленія, часто пренебрегающаго законнымъ порядкомъ.

Этотъ же взглядъ, кажется намъ, долженъ быть усвоенъ и въ настоящее время. Министры, какъ главы отдѣльныхъ частей управленія, имѣютъ и должны имѣть свои обязанности и соотвѣтствующія имъ права. Но едва ли полезно сохранять за ними возможность становиться на мѣсто другихъ учрежденій. Едва ли законодательство наше выиграетъ отъ того, что „предначертанія законовъ“ будутъ проводиться помимо государственнаго совѣта, т.-е. безъ критики нейтральнаго и независимаго учрежденія. Едва ли законный порядокъ установится оттого, что министры будутъ имѣть возможность проводить разныя толкованія законовъ и всякія административныя распоряженія помимо сената, поставленнаго именно на стражѣ законовъ. Ежедневный опытъ показываетъ намъ противное.

На это могутъ возразить, что комитетъ министровъ имѣетъ свое опредѣленное, особое значеніе, независимо отъ министерствъ; что онъ является именно государевымъ совѣтомъ по важнѣйшимъ административнымъ дѣламъ. Это возраженіе лишено всякаго основанія. Комитетъ министровъ, въ нынѣшнемъ своемъ положеніи, есть менѣе всего совѣтъ, состоящій при верховной власти; онъ менѣе всего учрежденіе, высказывающее свои мнѣнія по запросу этой власти. Напротивъ, какъ вѣрно говорилъ еще Сперанскій, онъ есть форма доклада министровъ Государю по тѣмъ именно дѣламъ, которыя интересуютъ данное „вѣдомство“ и по которымъ имъ нужно заручиться согласіемъ и содѣйствіемъ другихъ вѣдомствъ. Если мы сравнимъ, какое число дѣлъ разсматривается въ комитетѣ по представленіямъ министровъ, съ тѣмъ, какое поступаетъ туда по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ; если изъ числа этихъ дѣлъ исключимъ тѣ, на внесеніе которыхъ только испрошено Высочайшее повелѣніе, то убѣдимся, что дѣятельность комитета министровъ — только продолженіе дѣятельности министерствъ и служитъ цѣлямъ министровъ, увеличивая ихъ власть, ставя ихъ выше государственнаго совѣта и

сената. Для совѣщаній же по дѣламъ, спеціально интересующимъ верховную власть, мы имѣемъ совершенно достаточное учрежденіе въ видѣ совѣта министровъ.

Въ настоящее время вопросъ о внутреннемъ нашемъ благоустройствѣ сводится къ такой альтернативѣ: должна ли Россія управляться полномочно лицами или законно учрежденіями. Съ 1802 года мы испытали первую систему и теперь вкушаемъ ея плоды. Настало, кажется, время испробовать другую систему и положиться на учрежденія. Сдѣлать это тѣмъ легче, что мы имѣемъ два хорошо задуманныя установленія: государственный совѣтъ и сенатъ. Развивая и улучшая ихъ, можно дойти до благихъ результатовъ. Но развитіе этихъ установленій обусловливается, прежде всего, устраненіемъ того учрежденія, которое при самомъ своемъ зарожденіи вызвало справедливое порицаніе современниковъ, т.-е. комитета министровъ.

III.

Первый департаментъ правительствующаго сената [1]).

Надняхъ (*Голосъ*, № 244-й) мы указали на ненормальность учрежденія комитета министровъ и высказали мнѣніе, что для установленія законности въ высшемъ управленіи мы имѣемъ двѣ точки опоры: въ учрежденіяхъ сената и государственнаго совѣта. Изъ этого не слѣдуетъ, конечно, чтобъ два означенныя установленія могли получить такое высокое значеніе при нынѣшнемъ своемъ устройствѣ и положеніи. Ясно, почему это такъ: со дня кончины Петра Великаго сенатъ какъ бы систематически портился и затирался другими учрежденіями. Государственный совѣтъ, въ нынѣшнемъ своемъ устройствѣ, появился ровно семьдесятъ лѣтъ назадъ. Въ теченіе послѣднихъ семидесяти лѣтъ оба эти установленія не только не развивались, не обновлялись согласно новымъ требованіямъ времени, но застывали въ старыхъ формахъ. Развивалось, утверждалось и процвѣтало одно: личное начало въ видѣ министерскаго управленія. Оно дѣйствовало безъ всякаго противовѣса, безъ всякой дѣйствительной отчетности, полновластно и обходя всякія другія установленія.

Семьдесятъ лѣтъ! Срокъ довольно порядочный для того, чтобъ учрежденіе успѣло заржавѣть и лишиться всякой энергіи. Неудивительно, что теперь, когда новыя условія и требованія жизни предъявляютъ свои права, устарѣвшія учрежденія сами нуждаются въ обновленіи.

И оно безусловно необходимо, какъ это показываетъ примѣръ перваго департамента сената. Важность этой коллегіи не подлежитъ спору. Она важна не только для настоящаго, но и для будущаго Россіи. Какія бы политическія перемѣны ни ожидали Россію въ будущемъ, первый департаментъ сената всегда сохранитъ свое значеніе для поддержанія законности въ администраціи. Къ чести Россіи можно сказать, что первый департаментъ, по идеѣ своей,

---

[1]) *Голосъ*, Вторникъ 9 (21) сентября 1880 г., № 249.

не только не ниже, но выше тѣхъ административныхъ трибуналовъ, которые вырабатываются теперь на западѣ Европы.

Но идея далека отъ практическаго выраженія, на серьезные недостатки котораго мы намѣрены обратить вниманіе. Ихъ нельзя видѣть въ малой компетенціи перваго департамента. Напротивъ, кругъ дѣлъ, предоставленный первому департаменту даже по старому его учрежденію, довольно великъ. Нечего напоминать, что „Судебные Уставы" и „Положенія" земское, городское и о воинской повинности еще расширили эту компетенцію. Нечего говорить также, что первый департаментъ, поскольку это было для него возможно, всегда содѣйствовалъ ходу новыхъ учрежденій, на стражѣ которыхъ онъ былъ поставленъ. Ни земство, ни города, ни частныя лица не забудутъ его заслугъ.

Но, при всемъ томъ, нельзя не замѣтить важнаго, существеннаго недостатка въ этомъ учрежденіи: оно было призвано дѣйствовать въ преобразованной Россіи при условіяхъ старой своей организаціи. А условія эти нисколько не содѣйствуютъ авторитетности и независимости перваго департамента.

Въ этомъ отношеніи администрація наша не была такъ счастлива, какъ юстиція. Между тѣмъ какъ во главѣ органовъ правосудія поставлены заново созданные кассаціонные департаменты, во главѣ администраціи остался не только не новый, но даже не перестроенный первый департаментъ. Не вдаваясь въ подробности, мы отмѣтимъ лишь главныя черты этой „старины", препятствующей утвержденію новаго.

Во-первыхъ, сенату, по его учрежденію, предоставлены многія права, нынѣ забытыя и перешедшія въ руки или министровъ, или ихъ комитета. Во-вторыхъ, первый департаментъ, какъ и прежде, находится подъ опекою генерала-прокурора, т.-е. министра юстиціи, и оберъ-прокурора, какъ его органа; въ-третьихъ, центръ тяжести сенатскаго дѣлопроизводства находится не въ присутствіи (какъ мы видимъ это въ кассаціонныхъ департаментахъ), а въ канцеляріи, дѣйствующей по старому порядку. Наконецъ, сенатъ, при осуществленіи своего „надзора" за администраціей, не имѣетъ ни власти, ни способовъ получить какія бы ни было данныя для сужденія о дѣйствіяхъ администраціи, кромѣ тѣхъ „объясненій", которыя доставляются самою администраціею. Говоря контрольнымъ языкомъ, „документальная ревизія" не въ его средствахъ.

Пояснимъ каждый изъ этихъ пунктовъ соотвѣтствующими примѣрами.

По первому пункту, т.-е. по части забытыхъ правъ. Кому, напримѣръ, кромѣ присяжныхъ законовѣдцевъ, извѣстно существо-

ваніе пункта 6 ст. 211 учр. министерствъ, въ силу котораго министерства обязаны представлять сенату, „когда предстанетъ нужнымъ сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій“? Это — статья очень важная, потому что она даетъ сенату возможность контролировать законность министерскихъ циркуляровъ и противиться обнародованію такихъ распоряженій, которыя „нѣсколько“ измѣняютъ законъ. Вотъ эту-то статью забыли, хотя, въ 1865 году, самъ бывшій министръ юстиціи Замятнинъ представлялъ о необходимости напомнить о существованіи означеннаго пункта статьи 211. Но это представленіе было встрѣчено ироническими отзывами другихъ министровъ, изъ которыхъ особенно рѣзко отозвался тогдашній министръ внутреннихъ дѣлъ.

Другой примѣръ. Статья 259 учр. министерствъ гласитъ, между прочимъ, что „если сенатъ усмотритъ, что по частямъ, управленію министровъ ввѣреннымъ, вкрались важныя злоупотребленія, или въ донесеніяхъ, министрами Императорскому Величеству поднесенныхъ, откроетъ обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ: въ таковыхъ заслуживающихъ особенное уваженіе случаяхъ сенатъ, истребовавъ объясненіе отъ министра той части, до которой сіе относится, ежели найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на разсмотрѣніе Императорскому Величеству“.

Изъ этой длинной тирады оказывается, что сенатъ можетъ возбуждать отвѣтственность министровъ. Постановленіе, изложенное въ ст. 259 существуетъ семьдесятъ лѣтъ; извѣстно также, что въ теченіе этихъ семидесяти лѣтъ оно не имѣло никакого практическаго приложенія.

Но отвѣтственность министровъ, конечно — серьезное дѣло: имѣетъ ли сенатъ, благодаря своей зависимости отъ министра юстиціи и порядку дѣлопроизводства возможность привлечь менѣе важныхъ особъ, каковы губернаторы? Новый уставъ уголовнаго судопроизводства предоставляетъ первому департаменту сената право отдачи подъ судъ губернаторовъ, въ числѣ прочихъ лицъ 4-го класса. До сихъ поръ не было, однако, случая, когда сенатъ могъ бы воспользоваться этимъ правомъ. Думаемъ, что его и не будетъ, пока этой коллегіи не будетъ дано права рѣшать какъ эти, такъ и другія дѣла простымъ большинствомъ голосовъ, по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора, необлеченнаго уже правомъ протеста, съ переносомъ дѣла въ общее собраніе, откуда дѣло можетъ быть перенесено въ государственный совѣтъ, какъ это и случилось. Между тѣмъ, означенное право сената, при правильномъ и самостоятельномъ его осуществленіи, было бы серьезною уздою для тѣхъ „стран-

ностей", какія проявляются въ „губерніяхъ", къ великой скорби обывателей. Для жителей столицъ это право не такъ важно, какъ для жителей провинціи, которые гораздо глубже жителей столицъ ощущаютъ силу пословицы: „до Бога высоко, до Царя далеко".

Но первый департаментъ ограниченъ не только въ такихъ серьезныхъ мѣрахъ, какъ „привлеченіе къ отвѣтственности" и „отдача подъ судъ": при нынѣшнемъ своемъ положеніи онъ затрудненъ и въ принятіи мѣръ будничнаго, такъ сказать, характера. Напримѣръ, извѣстно, что первый департаментъ считается средоточіемъ жалобъ на дѣйствія администраціи, касающіяся какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ установленій (земскихъ и городскихъ). Между тѣмъ, опытъ показываетъ, до какой степени слабы средства перваго департамента. Не дальше, какъ надняхъ (*Голосъ*, № 245-й), мы заимствовали изъ *Юридическаго Вѣстника* интересный фактъ о судьбѣ жалобы, принесенной новгородскимъ земствомъ на касавшіяся до него дѣйствія (или, вѣрнѣе, бездѣйствія) бывшаго министра народнаго просвѣщенія. Позволимъ себѣ напомнить этотъ фактъ.

Въ Новгородѣ находится александровская учительская семинарія, состоящая въ вѣдѣніи земства. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ она была преобразована, но уставъ ея не утверждался министерствомъ народнаго просвѣщенія. Земство принесло жалобу въ сенатъ. Дальнѣйшая судьба его туманна. На запросъ одного изъ гласныхъ предсѣдатель объяснилъ слѣдующее: „Наша жалоба на дѣйствія министра принесена въ сенатъ; на рѣшеніе перваго департамента (очевидно, въ пользу земства) министръ остался при особомъ мнѣніи, и дѣло перенесено въ общее собраніе, гдѣ оно находится болѣе двухъ лѣтъ".

Предсѣдатель управы ошибся, сказавъ, что дѣло находится болѣе двухъ лѣтъ „въ общемъ собраніи". Вѣрнѣе, оно находится въ тайникахъ какой-нибудь канцеляріи, изъ которой вся сила сената не можетъ его извлечь.

Одна изъ главныхъ бѣдъ перваго департамента состоитъ въ его явно устарѣломъ дѣлопроизводствѣ. По условіямъ дѣлопроизводства, онъ слушаетъ то, что ему предложатъ, слушаетъ тогда, когда ему предложатъ, и всегда имѣетъ мало надежды постановить окончательное рѣшеніе, которое не могло бы быть „опротестовано" и перенесено не только въ общія собранія сената, но даже за предѣлы этого установленія.

Если первый департаментъ сената оказывалъ важныя услуги въ дѣлѣ развитія мѣстнаго самоуправленія, то онъ дѣлалъ это не въ силу нынѣшняго своего устройства, а несмотря на него. Но вся та

великая польза, которую сенатъ могъ бы принести, можетъ получиться только при значительномъ обновленіи его устройства.

Главныя условія такого обновленія представляются намъ въ слѣдующемъ видѣ:

1) Освобожденіе перваго департамента отъ нынѣшнихъ прокурорскихъ правъ министра юстиціи, потому что чрезъ эти права сенатъ, поставленный, по закону, во главѣ всѣхъ исполнительныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и министерствъ, de facto подчиняется учрежденію министерствъ.

2) Освобожденіе департамента отъ множества мелкихъ и неважныхъ дѣлъ, которыми онъ обремененъ нынѣ, съ передачею ихъ въ другія установленія.

3) Сосредоточеніе дѣлопроизводства по важнѣйшимъ, по крайней мѣрѣ, дѣламъ въ самомъ присутствіи сената, какъ это установлено въ кассаціонныхъ департаментахъ, съ освобожденіемъ сената отъ опеки канцеляріи.

4) Сообщеніе сенату права, при разсмотрѣніи подлежащихъ ему дѣлъ, требовать всѣ свѣдѣнія и всякіе документы, не ограничиваясь представляемыми „объясненіями".

5) Усиленіе гарантій дѣлопроизводства по дѣламъ о жалобахъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій на относящіяся къ нимъ дѣйствія административныхъ властей. Въ отношеніи этихъ дѣлъ первый департаментъ долженъ быть возведенъ на степень дѣйствительнаго административнаго трибунала, въ дѣлопроизводствѣ котораго должны быть воспроизведены главныя черты судебно-состязательнаго начала.

6) Возстановленіе въ силѣ многихъ важныхъ, полезныхъ, но забытыхъ въ теченіе семидесяти послѣднихъ лѣтъ правъ сената по отношенію къ высшимъ исполнительнымъ установленіямъ.

Все это, вмѣстѣ взятое, потребуетъ, конечно, усиленія и обновленія состава перваго департамента и вообще серьезнаго пересмотра его устройства. Но очевидная польза такого предпріятія стòитъ предполагаемыхъ усилій. Не нужно забывать, что въ учрежденіи сената мы имѣемъ главную, въ настоящее время, точку опоры для развитія законности въ управленіи. Эта точка опоры надежна и потому, что между различными государственными установленіями сенатъ есть наиболѣе, такъ сказать, популярное: его знаетъ каждый мужикъ. Въ деревенской глуши, во всѣхъ захолустьяхъ, только два названія изъ области высшей власти знакомы и близки всѣмъ и каждому: во-первыхъ, Царь, а во-вторыхъ, сенатъ. Есть же къ тому какая нибудь причина. И причина эта будетъ понятна каждому, кто вспомнитъ, кѣмъ основанъ былъ сенатъ. Геній и слава

незабвеннаго Петра сіяютъ надъ нимъ до сихъ поръ. Всѣ знаютъ и помнятъ, что онъ его основалъ и любилъ. Всѣ знаютъ и помнятъ, почему онъ такъ хотѣлъ укрѣпить сенатъ, вмѣстѣ съ системою коллегій. Его завѣтная мысль выражена въ извѣстномъ указѣ 1718 года, гдѣ сказано: „старые судьи дѣлали что̀ хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли“.

IV.

Переустройство нашего мѣстнаго управленія [1]).

1.

Двѣ губерніи.

Шестнадцать лѣтъ прошло со дня введенія земскихъ учрежденій, десять—со времени введенія новаго „Городового Положенія". Между тѣмъ, до настоящаго времени никто не можетъ сказать, что наше мѣстное управленіе устроено. Напротивъ, со всѣхъ сторонъ раздаются голоса объ его переустройствѣ.

Чего, однако, недостаетъ нашей мѣстности? Кажется, законъ не обидѣлъ ея количествомъ самыхъ разнообразныхъ должностей и учрежденій коронныхъ, сословныхъ и всесословныхъ. Въ настоящее время было бы даже затруднительно составить подробный инвентарь всѣхъ мѣстъ и лицъ, дѣйствующихъ въ губерніяхъ и уѣздахъ. Начальство до того многочисленно и разнообразно, что простой обыватель рѣшительно не знаетъ, къ кому ему обратиться, боясь подать „прошеніе" не тому, кому это слѣдуетъ, по одному изъ многочисленныхъ законовъ, которыхъ онъ не можетъ знать.

Итакъ, начальства много, но нѣтъ общаго начала, по которому были бы устроены мѣстныя учрежденія, начала, которое сразу упростило бы весь сложный аппаратъ учрежденій и уменьшило бы ихъ число. Его-то и слѣдуетъ искать; пока оно не будетъ найдено, до тѣхъ поръ законъ будетъ не устроивать, а пристроивать, т.-е. громоздить одно учрежденіе на другое, безъ очевидной пользы для дѣла и къ явной тяготѣ „обывателя".

Но какъ найти это начало? Возможна ли такая задача? Не уподобляется ли она исканію философскаго камня?

Полагаемъ, что нѣтъ. Намъ кажется, что это начало раскроется само собою, если мы отдадимъ себѣ ясный отчетъ въ томъ, что̀

[1]) *Голосъ*, 18, 21, 25 и 29 января 1881 г., №№ 18, 21, 25, 29.

совершилось въ мѣстномъ управленіи съ тѣхъ поръ, какъ начались преобразованія въ губерніи, развившейся на знаменитомъ „Учрежденіи“ Екатерины II-й.

Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, что́ было въ губерніяхъ и уѣздахъ передъ началомъ современныхъ преобразованій.

1) Со стороны общественной въ нихъ были: одно сословіе, признанное въ силѣ общегубернской корпораціи — дворянство; одно сословіе, вовсе удаленное отъ участія въ общественной жизни — духовенство; одно сословіе, пользовавшееся нѣкоторыми правами сословнаго самоуправленія въ низшей общественной единицѣ — городской общинѣ; наконецъ, одно сословіе, составлявшее массу народонаселенія — крестьянство. Одинъ отдѣлъ его находился въ крѣпостной зависимости у дворянства; другой, несмотря на нѣкоторое подобіе „выборнаго начала“ въ сельскихъ и волостныхъ учрежденіяхъ, состоялъ въ прямой зависимости отъ казеннаго управленія, олицетворившагося въ палатахъ государственныхъ имуществъ и окружныхъ начальниковъ съ прочимъ „штатомъ“.

Итакъ, ни губернія, ни уѣздъ не имѣли значенія въ качествѣ общественныхъ единицъ, т.-е. единицъ, признанныхъ законнымъ средоточіемъ всѣхъ мѣстныхъ жителей, т.-е. всѣхъ классовъ одинаково. Законъ признаетъ только: или мелкія общественносословныя единицы (сельскія общества, городскія поселенія), или общегубернское сословіе, каково дворянство (ст. 88 т. IX св. зак., изд. 1857 года). Онъ не знаетъ существованія обществъ губернскаго или уѣзднаго, въ которомъ сливались бы всѣ мѣстныя сословія, другими словами: онъ не знаетъ земства, хотя очень много говоритъ о земскихъ повинностяхъ, денежныхъ и натуральныхъ. Не поставимъ ему этого въ укоръ. Не забудемъ, что наши губерніи и уѣзды суть дѣленія искусственныя, созданныя административнымъ порядкомъ, а потому не имѣвшія своихъ историческихъ „земствъ“. Земства должны были складываться постепенно и медленно приходить къ сознанію своихъ общихъ интересовъ. Нужно отдать справедливость нашему законодательству: оно само, въ 1859 году, пошло навстрѣчу зарождавшемуся земству, хотя и не вполнѣ вѣрно оцѣнило его значеніе. Но не должно забывать, что тогда оно шло къ чему-то невѣдомому, будущему. Неудивительно, если оно не распознало его вполнѣ.

Но, во всякомъ случаѣ, въ составѣ мѣстнаго общества не было элемента, который могъ бы явиться основою мѣстнаго управленія. Дворянство одно имѣло общее для губерніи значеніе. Но и оно не могло и даже не должно было брать мѣстнаго управленія въ свои руки. Законъ признавалъ его „первенствующимъ сословіемъ“ и отличилъ его разными привилегіями. Онъ призвалъ его къ участію въ

нѣкоторыхъ частяхъ мѣстнаго управленія. Ему ввѣрено было отправленіе правосудія; въ его рукахъ сосредоточилась уѣздная полиція. Но потомъ вся сила дѣйствительнаго управленія осталась за коронными учрежденіями, причемъ въ нѣкоторыя изъ нихъ входили и выборные отъ сословій „члены".

2) Въ отношеніи правительственномъ губернія представляла совокупность очень сложныхъ учрежденій, которыя были въ ней какъ представителями общегосударственныхъ интересовъ, такъ и управляли огромнымъ большинствомъ мѣстныхъ дѣлъ. Губернское правленіе и казенныя палаты, палата государственныхъ имуществъ и приказъ общественнаго призрѣнія, коммиссіи строительная и дорожная, врачебная управа, коммиссія народнаго продовольствія и т. д., и т. д., сосредоточивали въ своихъ рукахъ администрацію губерніи въ разныхъ отношеніяхъ и направленіяхъ. Земская полиція, хотя выборная, но поставленная въ очень невыгодныя условія, являлась простымъ служебнымъ орудіемъ въ рукахъ губернской администраціи и въ существѣ ничѣмъ не отличалась отъ прочихъ правительственныхъ учрежденій.

Вообще, если прежній складъ губернскаго управленія можетъ быть охарактеризованъ названіемъ сословно-бюрократическаго, то изъ двухъ составныхъ частей этого термина послѣдній имѣлъ гораздо больше значенія, чѣмъ первый, особенно, если принять въ разсчетъ обширныя полномочія начальника губерніи.

3) Правительственный складъ дореформенной губерніи вполнѣ соотвѣтствовалъ задачамъ управленія, насколько онѣ выяснились въ сознаніи законодательства. Губерніи и уѣзды, созданные административнымъ порядкомъ и для цѣлей, прежде всего административныхъ, представлялись мѣстомъ осуществленія задачъ финансовыхъ и полицейскихъ. О томъ, что̀ впослѣдствіи сдѣлалось извѣстно подъ именемъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ, мало было извѣстно въ эпоху учрежденія о губерніяхъ. Если законъ и признавалъ „хозяйственныя пользы и нужды", то въ видѣ „пользъ и нуждъ" отдѣльныхъ сословныхъ обществъ: дворянскаго, городскихъ и крестьянскихъ. Только впослѣдствіи является сознаніе о нѣкоторыхъ мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждахъ, но постепенно и отрывочно, вслѣдствіе чего учрежденія, созданныя для отдѣльныхъ вопросовъ, наростали понемногу, безъ общаго плана, и не представляли никакого единства.

Докладъ коммиссіи, работавшей надъ „Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ", слѣдующимъ образомъ характеризуетъ положеніе дѣлъ по управленію мѣстнымъ хозяйствомъ:

„Въ настоящее время всѣ общія для губерній и уѣздовъ хозяйственныя дѣла или вѣдаются губернскими мѣстами: губернскимъ комитетомъ и особымъ присутствіемъ о земскихъ повинностяхъ, губернскимъ правленіемъ, казенною палатою, коммиссіями народнаго продовольствія, строительными и дорожными, приказами общественнаго призрѣнія; или предоставлены полиціямъ и нѣкоторымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ, не имѣющимъ однообразнаго и положительнаго устройства. Къ этимъ совѣщательнымъ учрежденіямъ относятся: отдѣльныя уѣздныя присутствія о земскихъ повинностяхъ, уѣздныя присутствія для производства торговъ на земскія потребности и для установленія цѣнъ на жизненные припасы, уѣздныя дорожныя коммиссіи, квартирные комитеты" (докладъ 10-го марта 1862 года).

Какъ видитъ читатель, и въ тѣ времена начальство было довольно многочисленно и разнообразно. Но, по крайней мѣрѣ, въ хозяйственномъ управленіи сдѣлано было важное улучшеніе: вмѣсто всѣхъ вышеуказанныхъ комитетовъ, коммиссій и приказовъ, были поставлены два слова: земскія учрежденія, въ дополненіе къ которымъ явилось „Городовое Положеніе".

Это обстоятельство, вмѣстѣ съ другими реформами, имѣло весьма важное значеніе, независимо отъ преобразованія „хозяйственнаго управленія". Именно оно видоизмѣнило весь строй дореформенной губерніи. Постараемся дать себѣ ясный отчетъ въ томъ, что̀ совершилось въ этихъ административныхъ единицахъ.

Въ отношеніи общественномъ мы имѣемъ предъ собою массу крестьянскаго сословія, свободнаго, надѣленнаго землею и общественными учрежденіями; города, имѣющіе общественное управленіе, отрѣшенное отъ всякаго сословнаго начала; дворянство, утратившее право давать мѣстности судъ и полицію; наконецъ, что̀ самое важное, мы имѣемъ губерніи и уѣзды, признанные въ качествѣ общественныхъ, земскихъ единицъ.

Въ отношеніи правительственномъ совершились перемѣны, не менѣе важныя, хотя въ литературѣ на нихъ было обращено мало вниманія. Между тѣмъ, простое указаніе на эту перемѣну значительно поможетъ намъ разрѣшить занимающій насъ вопросъ.

Существенная черта этой перемѣны состоитъ въ томъ, что прежнія правительственныя установленія, отнесенныя, по закону, къ разряду губернскихъ, утратили почти всякое значеніе для мѣстнаго управленія. Прежняя казенная палата не только была о̀рганомъ министерства финансовъ, но и управляла многими изъ мѣстныхъ дѣлъ, въ томъ числѣ и дѣлами „хозяйственными"; нынѣ она почти единственно о̀рганъ министерства финансовъ, на ряду съ акцизнымъ управленіемъ. Прежняя палата государственныхъ имуществъ глубоко входила въ мѣстныя дѣла, потому что на ней лежало все бремя „управленія" государственными крестьянами; нынѣшнее управленіе государственными имуществами имѣетъ, прибли-

зительно, такое же отношеніе къ предметамъ мѣстнаго управленія, какъ и почтовая контора или мѣстное телеграфное управленіе. Изъ прочихъ учрежденій весьма многія не существуютъ, потому что они упразднены за передачею ихъ дѣлъ въ земскія установленія. Другими словами: тотъ кругъ дѣлъ, который мы прежде привыкли считать за губернскій и уѣздный, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и кругъ лицъ, считавшійся прежде за губернскихъ должностныхъ особъ, мало-помалу выходитъ изъ „губерніи". Правда, сводъ законовъ еще продолжаетъ, по старой памяти, числить ихъ „по губерніи", но дѣйствительность явно не соотвѣтствуетъ буквѣ закона.

Словомъ (оставляя въ сторонѣ судебныя учрежденія), можно сказать, что изъ всѣхъ правительственныхъ функцій, осуществляемыхъ нынѣ „на мѣстахъ", едва ли не одна полицейская функція имѣетъ прямое отношеніе къ мѣстному управленію и можетъ быть отнесена къ предметамъ этого управленія въ томъ видѣ, какъ оно складывается нынѣ.

Съ изданіемъ земскихъ учрежденій неудержимо пробились настоящія мѣстныя дѣла, а вмѣстѣ съ ними и тѣ учрежденія, которыя одни могутъ получить названіе мѣстныхъ. Посмотримъ пристальнѣе на этотъ кругъ задачъ.

Разсматривая весь обширный кругъ дѣлъ, предоставленный земскимъ учрежденіямъ по ст. 2 „Положенія", нельзя не замѣтить, что число этихъ дѣлъ далеко превосходитъ то, что первоначально предполагала предоставить имъ коммиссія, вырабатывавшая земское положеніе (какъ это видно изъ доклада коммиссіи отъ 10-го марта 1862 года).

Коммиссія, рѣшая вопросъ „какія именно дѣла должны быть признаваемы земскими дѣлами губерній и уѣздовъ" (соображенія, стр. 7-я), отправлялась отъ существовавшаго положенія вещей. Именно, она признала необходимымъ передать въ вѣдѣніе земскихъ установленій тѣ предметы, которые въ то время, по закону, считались мѣстными и вѣдались какъ многочисленными коммиссіями и комитетами, такъ и полиціями. Къ нимъ предполагалось прибавить и нѣсколько новыхъ предметовъ.

Въ соображеніяхъ коммиссіи мы находимъ слѣдующее мѣсто:

„Взявъ дѣла и предметы, которые въ настоящемъ законодательствѣ, подъ тою или другою формою, признаются составляющими мѣстный интересъ губерній и уѣздовъ, предстояло разсмотрѣть и обсудить, всѣ ли таковыя дѣла могутъ войти въ разрядъ земскихъ, съ какими измѣненіями или дополненіями, и какіе, сверхъ того, вновь предметы и дѣла, по очевидной и практически уже высказавшейся необходимости, должны быть включены въ разрядъ земскихъ" (стр. 8).

Главными видами земскихъ дѣлъ коммиссія признала слѣдующіе:

1) дѣло о земскихъ повинностяхъ; 2) дѣло по народному продовольствію; 3) дѣло общественнаго призрѣнія; 4) дѣло взаимнаго обязательнаго страхованія сельскихъ строеній; 5) мѣры къ развитію мѣстной торговли и промысловъ; 6) раскладка общихъ податныхъ сборовъ, падающихъ на губернію, между уѣздами и внутри оныхъ; 7) составленіе и представленіе правительству свѣдѣній и заключеній по предметамъ мѣстнаго хозяйства; 8) производство выборовъ въ члены земскихъ учрежденій и назначеніе суммъ на ихъ содержаніе; 9) управленіе земскими имуществами и капиталами, пріобрѣтеніе и отчужденіе ихъ и т. д.; 10) назначеніе, раскладка и расходованіе мѣстныхъ денежныхъ сборовъ; 11) дѣла, которыя ввѣрены будутъ земскимъ учрежденіямъ по особымъ уставамъ или законодательнымъ распоряженіямъ (стр. 8—18).

Послѣдній пунктъ показываетъ, что, по убѣжденію коммиссіи, невозможно было заранѣе закруглить кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, что учрежденія эти предназначены къ дальнѣйшему росту, подъ вліяніемъ наростающихъ потребностей мѣстности и самаго правительства.

Это убѣжденіе ясно и отчетливо высказывается въ слѣдующихъ заключительныхъ словахъ соображеній по вопросу о кругѣ вѣдомствъ земскихъ учрежденій.

„Таковъ", говоритъ коммиссія, „кругъ земскихъ дѣлъ, опредѣлившійся въ настоящее время, частью изъ историческихъ данныхъ, частью по практическимъ соображеніямъ. Нѣтъ сомнѣнія, что образованіе сельско-хозяйственныхъ учрежденій и развитіе ихъ дѣятельности на практикѣ укажетъ еще многія стороны общественной жизни, многіе предметы мѣстнаго интереса, попеченіе о коихъ всего удобнѣе будетъ ввѣрить земскимъ учрежденіямъ. Кругъ вѣдомства ихъ будетъ измѣняться и расширяться или съуживаться подъ вліяніемъ различныхъ условій мѣстнаго быта и потому не можетъ представлять собою чего-либо окончательнаго или замкнутаго".

Предположеніе коммиссіи оправдалось. Частью при дальнѣйшихъ законодательныхъ работахъ надъ земскими учрежденіями, частью благодаря другимъ реформамъ, частью подъ вліяніемъ самой мѣстной жизни, кругъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, расширялся. Именно противъ первоначальныхъ предположеній коммиссіи мы находимъ попеченіе о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и тюрьмахъ; содѣйствіе къ предупрежденію эпизоотій и къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ отъ истребленія ихъ вредными насѣкомыми и животными; право ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Затѣмъ, судебная реформа принесла земскимъ учрежденіямъ право избранія мировыхъ судей и коммиссій, составляющихъ списки присяжныхъ засѣдателей; съ реформою мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ на земскія собранія возложенъ выборъ непремѣн-

ныхъ членовъ уѣздныхъ и губернскихъ присутствій—словомъ, не было почти реформы, которая, такъ или иначе, не возлагала бы новыхъ обязанностей на земскія учрежденія. Наконецъ, каждый, кто сколько нибудь знакомъ съ дѣятельностью этихъ учрежденій, признаетъ, что они, оставаясь, конечно, въ общихъ рамкахъ „Положенія", развили свою компетенцію далеко за предѣлы первоначальныхъ предположеній.

Мы не погрѣшимъ противъ истины, сказавъ, что почти все. могущее считаться предметомъ мѣстнаго управленія, вошло уже въ компетенцію земскихъ учрежденій. За исключеніемъ только полиціи, все имѣющее дѣло съ мѣстными пользами и нуждами, такъ или иначе, связано съ этими учрежденіями не только по закону, но самою жизнью.

Это фактъ, который можно обсуждать съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія, но отрицать который нѣтъ никакой возможности. Съ земскими учрежденіями связана мировая юстиція; предводитель дворянства имѣетъ, въ настоящее время, смыслъ единственно потому, что онъ призванъ, по закону, дѣйствовать въ земскихъ учрежденіяхъ; все, отъ чего въ настоящее время зависитъ здоровье, образованіе, продовольствіе, призрѣніе и экономическое благосостояніе мѣстнаго населенія, находится въ тѣснѣйшей связи съ дѣятельностью земскихъ установленій. Говорите, что не вездѣ эти установленія выполняютъ свое назначеніе; жалуйтесь на вялость, на отсутствіе выдержки, на что̀ хотите. Но примите въ разсчетъ, что въ данное время одни земскія учрежденія, худо ли, хорошо ли, выполняютъ эти мѣстныя задачи, и что безъ нихъ некому было бы выполнить и того, что̀ сдѣлано понынѣ.

Это, повторяемъ, фактъ и, притомъ, фактъ огромнѣйшей важности, указывающій на другой фактъ, который, по нашему мнѣнію, бьетъ въ глаза, хотя его недостаточно замѣчаютъ. Вотъ въ чемъ состоитъ этотъ фактъ:

Въ настоящее время у насъ очень много говорятъ о преобразованіи губерніи и уѣзда, но мало кто замѣчаетъ, что у насъ не одна, а двѣ губерніи.

Мы имѣемъ, во-первыхъ, „губернію" старинную, палатскую, такъ сказать, являющуюся обломкомъ отъ тѣхъ временъ, когда разные палаты, коммиссіи, комитеты и приказы управляли мѣстностью, какъ административнымъ округомъ, не подозрѣвая даже, что губернія и уѣздъ могутъ имѣть значеніе общественныхъ единицъ. Во-вторыхъ, предъ нами губернія и уѣздъ, въ смыслѣ общественныхъ единицъ, въ предѣлахъ которыхъ сословныя и всесословныя установленія осуществляютъ мѣстныя задачи.

Которую же изъ этихъ двухъ губерній, губернію палатскую или

губернію земскую, имѣютъ въ виду, говоря о лучшемъ устройствѣ губерніи?

На это намъ могутъ отвѣтить, что обѣ. Задача законодательства, скажутъ намъ, состоитъ именно въ томъ, чтобъ привести къ „единству“ всѣ разрозненныя нынѣ учрежденія, устроить для нихъ какіе нибудь соединительные центры, направить ихъ дѣятельность къ одной общей цѣли, внушить имъ, что „единеніе рождаетъ силу“ и т. д., и т. д.; всѣхъ хорошихъ словъ не повторить.

На эти слова мы отвѣтимъ указаніемъ на фактъ: правительственная губернія, въ смыслѣ совокупности учрежденій, призванныхъ завѣдывать мѣстными дѣлами, не существуетъ болѣе. Прежде, въ дореформенной губерніи, палаты казенная и государственныхъ имуществъ являлись органами центральнаго правительства, плюсъ завѣдывали многими мѣстными дѣлами. Въ настоящее время этотъ плюсъ отпалъ. Хотя, по своду законовъ, эти и подобныя имъ установленія числятся еще въ разрядѣ „губернскихъ“, но на самомъ дѣлѣ они дѣйствуютъ только въ губерніи, имѣя весьма отдаленное касательство къ „мѣстнымъ интересамъ“.

Вотъ почему мы полагаемъ, что при переустройствѣ губерніи слѣдуетъ забыть объ управляющихъ казенными палатами, государственными имуществами и тому подобныхъ должностныхъ лицахъ. Переустроивать эти учрежденія — дѣло подлежащихъ министерствъ, которыхъ они являются представителями. Въ видахъ государственной экономіи можно посовѣтовать одно: чтобъ число этихъ должностныхъ лицъ сократилось. Мы не видимъ, напримѣръ, основанія, почему управленіе казенною палатою и акцизными сборами должно быть раздѣлено. Едва ли оба эти учрежденія настолько обременены дѣлами, чтобъ они не могли быть съ успѣхомъ и выгодою для государственнаго казначейства соединены въ одно учрежденіе.

Впрочемъ, этотъ вопросъ, повторяемъ, не касается переустройства губерніи. При разрѣшеніи этого послѣдняго вопроса, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ имѣть въ виду основной характеръ нынѣшней губерніи,—губерніи, такъ сказать, земской, къ которой ни въ какомъ случаѣ не слѣдуетъ примѣшивать вопроса о старой губерніи, отходящей въ вѣчность.

Задача мѣстнаго переустройства, по нашему убѣжденію, состоитъ въ сочетаніи правительственныхъ функцій, имѣющихъ мѣстное значеніе (а между ними главное мѣсто занимаетъ функція полицейская) съ дѣятельностью земскихъ учрежденій. Другими словами: вопросъ о переустройствѣ нашего мѣстнаго управленія только тогда будетъ поставленъ на надлежащую дорогу, когда законъ разрѣшитъ правильное соотношеніе между тремя дѣйствительными элемен-

тами этого управленія: губернаторомъ, полиціей и земскими установленіями. Мы не хотимъ этимъ сказать, что учрежденія крестьянскія и городскія не должны быть затронуты этими преобразованіями—совершенно напротивъ. Но мы полагаемъ, что корень мѣстнаго вопроса, все-таки, въ земскихъ учрежденіяхъ. Они центральный пунктъ, къ которому тяготѣютъ всѣ мѣстныя учрежденія; къ нему же должны тяготѣть и всѣ грядущія преобразованія.

Поэтому, прежде всего, слѣдуетъ посмотрѣть, правильно ли въ настоящее время поставлены эти установленія? Это мы и постараемся сдѣлать въ слѣдующей статьѣ.

2.

Администрація incognito.

Для того, чтобъ грядущія преобразованія нашего мѣстнаго управленія имѣли твердую точку опоры и, вмѣстѣ съ тѣмъ, идею, необходимо, прежде всего, признать два факта: во-первыхъ, что земскія учрежденія на дѣлѣ сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всѣ заботы о мѣстномъ управленіи, т.-е. обо всѣхъ предметахъ мѣстнаго интереса; во-вторыхъ, что, по праву, они не суть закономъ признанная власть въ кругу мѣстнаго управленія.

Управлять и не имѣть никакой власти къ управленію, нести на себѣ все бремя мѣстныхъ заботъ и, въ то же время, быть исключеннымъ изъ правящаго персонала; существовать въ видѣ не то частнаго учрежденія, въ родѣ акціонерной компаніи, не то власти „второго разбора“, полувласти или „власти общественной“, какъ выражается наше законодательство—вотъ положеніе, не особенно удобное для практическихъ цѣлей мѣстнаго управленія. Какъ сложилось оно? Должно ли искать его причинъ въ какихъ нибудь неправильныхъ дѣйствіяхъ разныхъ мѣстъ и лицъ, въ недоброжелательномъ отношеніи къ земскимъ учрежденіямъ и т. п.? Мы увидимъ, что и въ этихъ фактахъ недостатка не было, но они были не причиною, а слѣдствіемъ неправильной постановки вопроса съ самаго начала.

Дѣло просто и наглядно. Коммиссія, выработавшая „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ“, стремилась къ очень похвальной цѣли: устранить неудобства прежняго хозяйственнаго распорядительнаго управленія въ уѣздахъ и губерніяхъ. Управленіе это, разсыпанное между множествомъ учрежденій, общихъ и спеціальныхъ, скованное формами канцелярскаго производства, поставленное внѣ всякаго контроля, дѣйствительно представлялось невозможнымъ.

Коммиссія, согласно Высочайшему повелѣнію 1859 года, постановила себѣ цѣлью собрать воедино всѣ эти разрозненныя функціи и

вручить ихъ самостоятельнымъ и пользующимся довѣріемъ общества установленіямъ. Но она упустила изъ вида одно очень существенное обстоятельство. Всѣ прежніе приказы, правленія, коммиссіи и комитеты, отъ которыхъ предполагалось отобрать „хозяйственно-распорядительныя" дѣла для передачи ихъ земству, дѣйствовали на правахъ властей, издававшихъ обязательные приказы и распоряженія. Во всѣхъ этихъ установленіяхъ принималъ участіе губернаторъ, какъ главный „хозяинъ губерніи"; онъ, чрезъ подчиненную ему полицію, приводилъ въ дѣйствіе всякое принятое рѣшеніе. Словомъ, онъ и другія, дѣйствовавшія съ нимъ, установленія дѣйствительно управляли хозяйственными дѣлами губерній.

Затѣмъ, всѣ означенныя дѣла, съ прибавкою многихъ другихъ, перешли въ руки земскихъ установленій, но какъ учрежденій общественныхъ, безъ всякой доли административной власти. Они получили „самостоятельность", но самостоятельность, напоминающую „самостоятельность" акціонерныхъ компаній и страховыхъ обществъ. Земскія учрежденія могутъ строить мосты, но могутъ ихъ и не строить; они могутъ учреждать школы, но могутъ закрывать и существующія. За исключеніемъ извѣстной (довольно значительной) части обязательныхъ расходовъ, земства могутъ распоряжаться своими денежными средствами по усмотрѣнію. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобъ земства имѣли серьезное правящее значеніе для мѣстнаго населенія.

Совершенно напротивъ. Съ изданіемъ земскихъ учрежденій въ нашемъ законодательствѣ и въ административной практикѣ совершилось нѣчто странное, именно: раздѣленіе власти отъ предметовъ вѣдомства. Предметы мѣстнаго управленія все больше и больше переходили въ руки земскихъ учрежденій; власть продолжала сосредоточиваться въ рукахъ правительственныхъ установленій, въ качествѣ нѣкотораго nudum jus. Явленіе, поистинѣ, необычайное! Въ рукахъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ (губернаторъ, губернское правленіе, полиція) осталась власть безъ компетенціи; въ рукахъ земскихъ учрежденій сосредоточилась компетенція безъ власти.

При такой постановкѣ вопроса съ самаго начала можно было предсказать, что дѣло на мѣстахъ не пойдетъ.

Во-первыхъ, при расчлененіи „власти" и „компетенціи" сразу явилось весьма вредное и обильное печальными послѣдствіями противоположеніе „общества" и „правительства", сопоставленныхъ въ видѣ силъ не только различныхъ, но и противоположныхъ, даже враждебныхъ. Правительственныя учрежденія, оставшіяся при nudum jus власти, въ ея отвлеченномъ понятіи, часто грустили о „компетенціи", уходившей изъ ихъ рукъ, и, не давая себѣ точнаго отчета въ происшедшей перемѣнѣ, часто говорили о необходимости „уси-

ленія власти", какъ это видно изъ одного извѣстнаго проекта, пущеннаго было въ ходъ въ началѣ семидесятыхъ годовъ. „Общественныя учрежденія", чувствуя, что они дѣйствуютъ безъ авторитета, и, опять-таки, не догадываясь, въ чемъ дѣло, твердили о необходимости расширенія ихъ „компетенціи".

Словомъ, въ теченіе многихъ лѣтъ мы присутствовали при замѣчательныхъ quiproquo, имѣвшихъ, однако, невеселые результаты. Здѣсь должно искать основной причины того „антагонизма" между общественными и правительственными учрежденіями, которому было такъ много примѣровъ. Иначе, впрочемъ, и быть не могло. Мѣсто или лицо, держащее въ своихъ рукахъ власть, естественно сознаетъ потребность и необходимость примѣнить ее къ дѣлу, т.-е. войти въ область „компетенціи". Но, при первомъ же шагѣ на этомъ пути, мѣсто, держащее въ своихъ рукахъ компетенцію, начинаетъ протестовать на вмѣшательство въ его дѣла. Наоборотъ, всякое лицо съ „компетенціей" чувствуетъ потребность и во власти, потому что какъ же безъ нея онъ осуществитъ свою задачу? Но всякое вступленіе въ область власти естественно вызываетъ со стороны ея надлежащій отпоръ.

Прибавьте ко всему этому личныя самолюбія, страсти, отъ которыхъ не свободенъ ни одинъ человѣкъ, сплетни, отъ которыхъ не свободна ни одна провинція, и вы получите всѣ матеріалы для „борьбы", борьбы неустанной, но неклонящейся къ общему благу.

Для того, чтобъ наши заключенія не оказались слишкомъ теоретическими, мы позволимъ себѣ разсказать одно подлинное дѣло изъ очень многихъ, документально намъ извѣстныхъ. Не называемъ ни именъ, ни мѣстъ, потому что не въ нихъ дѣло. Мы излагаемъ его не для того, чтобъ судить и порицать, а для того, чтобъ однимъ изъ многочисленныхъ случаевъ мѣстной практики освѣтить общую постановку дѣла.

Дѣло происходило, въ 1876 году, въ одной изъ нашихъ черноземныхъ губерній. Въ уѣздное земское собраніе поступилъ докладъ земской управы, возвѣщавшій объ очень странныхъ дѣйствіяхъ мѣстныхъ становыхъ приставовъ, и особенно одного изъ нихъ, относительно дѣлъ, предоставленныхъ земскимъ учрежденіямъ. Вотъ что́ содержалось въ этомъ докладѣ:

Съ весны 1876 года въ управу стали часто поступать заявленія отъ судебныхъ слѣдователей, членовъ управы и земскаго врача на безпорядки, существующіе вообще въ станціонныхъ пунктахъ и особенно въ становой квартирѣ четвертаго стана. Сначала управа обратилась къ мѣстному исправнику, прося его устранить безпорядки. Это ходатайство не имѣло успѣха, безпорядки шли своимъ чередомъ.

Дѣло дошло до того, что содержатель пункта въ четвертомъ стапѣ совсѣмъ не далъ лошадей земскому врачу и члену управы, заявивъ имъ, что до открытыхъ листовъ управы ему дѣла нѣтъ, потому что пунктъ существуетъ исключительно для станового пристава.

Независимо отъ того, до управы дошли свѣдѣнія, что вообще дѣла на пунктахъ ведутся нехорошо. Тогда управа назначила ревизію, въ составѣ предсѣдателя управы и двухъ членовъ. По ревизіи, на основаніи представленныхъ документовъ, оказались „полный произволъ, явное допущеніе безпорядковъ самими становыми приставами и участіе ихъ въ содержаніи пунктовъ". Сверхъ того, оказалось, что крестьяне принуждаются къ отбыванію подводной повинности натурою, тогда какъ натуральная повинность была обращена въ денежную мѣстнымъ земствомъ.

Это по части лошадиной. Но путешествіе ревизіонной коммиссіи привело и къ другимъ открытіямъ. Въ одномъ селѣ она нашла въ крайнемъ безпорядкѣ пожарную часть. Потребовали пожарнаго старосту. Но сельскій староста объявилъ имъ, что старосты пожарнаго нѣтъ уже цѣлый мѣсяцъ, такъ какъ становой приставъ отмѣнилъ эту должность. Прочитавъ приказъ пристава, „члены" съ удивленіемъ увидѣли, что становой приставъ сообщаетъ, будто эта должность отмѣнена по распоряженію изъ „губерніи". Снеслись съ губернскою земскою управой, но та отвѣтила имъ, что такого распоряженія не было. Пишутъ къ исправнику одно, два отношенія — нѣтъ отвѣта. Пишутъ губернатору, который утвердилъ постановленіе собранія объ учрежденіи должностей пожарныхъ старостъ, прося его побудить исправника дать какой нибудь отвѣтъ управѣ. Вмѣсто отвѣта, исправникъ прислалъ „рапортъ" станового, исполненный очень обидныхъ выраженій для управы.

Еще одно путевое впечатлѣніе. Въ іюнѣ того же года предсѣдатель управы, проѣзжая по почтовой дорогѣ, замѣтилъ, что на всемъ ея протяженіи крестьяне работаютъ лопатами и заступами. Около деревни крестьяне обратились къ нему съ вопросомъ: кто же будетъ платить имъ деньги за работы по этой дорогѣ? Предсѣдатель управы объяснилъ имъ, что управа не дѣлала никакихъ распоряженій объ исправленіи дороги, ни натуральною повинностью, ни за деньги, а платить имъ долженъ тотъ, кто ихъ выслалъ на работу. Но „тотъ" оказался становымъ приставомъ. И по этому вопросу управа обратилась къ исправнику. Отвѣта не послѣдовало.

Тогда обо всѣхъ этихъ фактахъ было доведено до свѣдѣнія губернатора. Губернаторъ, чрезъ мѣсяцъ, отвѣтилъ, что имъ по этому дѣлу сдѣлано подлежащее распоряженіе. Но въ чемъ состояло это распоряженіе—изъ отношенія не было видно.

Въ такомъ положеніи находилось дѣло, когда, 17-го октября 1876 года, было открыто очередное земское собраніе. Вѣроятно, нервы собранія уже были достаточно раздражены предшествующими событіями; можетъ быть, они еще раздражались отъ чтенія предъявленнаго имъ въ подлинникѣ „рапорта" станового пристава, который земское собраніе нашло „дерзкимъ въ отношеніи правъ и достоинства земскаго учрежденія", но только очевидно, что въ собраніи былъ нѣкій шумъ.

Предъ самымъ открытіемъ земскаго собранія управа получила увѣдомленіе, что губернаторъ назначилъ для производства дознанія надъ становыми приставами своего чиновника особыхъ порученій. Благоразуміе требовало, конечно, подождать, чѣмъ кончится это дѣло. Но очевидно, состояніе умовъ не допускало благоразумія. Земское собраніе рѣшило спросить губернатора „какое имъ сдѣлано или будетъ сдѣлано распоряженіе и, въ случаѣ, если становые пристава 1-го и 4-го становъ не подвергнутся никакому должному взысканію и законной отвѣтственности, обо всемъ вышеприведенномъ довести до свѣдѣнія г. министра внутреннихъ дѣлъ, чрезъ имѣющее быть очередное губернское собраніе, а если губернское собраніе не приметъ на себя сообщить министру внутреннихъ дѣлъ о безпорядкахъ, допущенныхъ полиціей, то уполномочить на то предсѣдателя собранія.

Война, очевидно, разгоралась. Изъ скромнаго станціоннаго пункта неизвѣстной деревни N—скаго уѣзда она переносилась въ „губернію" и дальше. Вопросъ о дѣйствіяхъ двухъ становыхъ приставовъ быстро разросся до вопроса о „полиціи вообще, а отсюда было уже близко до постановки вопроса объ отношеніяхъ „правительства" съ одной и „общества" съ другой стороны.

Губернаторъ, разсмотрѣвъ вышеприведенное постановленіе земскаго собранія, нашелъ, что обсужденіе дѣйствій чиновъ полиціи предоставлено не земскимъ учрежденіямъ, а губернскому правленію, которое, если признаетъ таковыя по разъясненіи дѣла дознаніемъ дѣйствительно незаконными, то предастъ виновныхъ суду на общемъ основаніи и уже отъ суда зависитъ признать въ этихъ дѣйствіяхъ тѣ обвиненія въ подлогѣ, въ произволѣ, превышеніи власти и прочемъ, въ чемъ обвиняетъ настоящимъ своимъ постановленіемъ членовъ полиціи земское собраніе. Слѣдовательно, означеннымъ постановленіемъ земское собраніе вышло за предѣлы своего вѣдомства и оскорбило лицъ, состоящихъ на государственной службѣ. Затѣмъ, постановленіе земскаго собранія объ истребованіи отъ него, губернатора, свѣдѣній о распоряженіяхъ относительно становыхъ приставовъ губернаторъ признаетъ имѣющимъ видъ контроля надъ дѣйствіями и распоряженіями правительства. Опротестовывая эти постановленія,

губернаторъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, представилъ правительствующему сенату о наложеніи взысканія на предсѣдателя собранія (онъ же и предводитель дворянства) за то, что онъ „допустилъ къ обсужденію собранія вопросъ, не подлежавшій его обсужденію, не закрылъ собранія, въ которомъ было предложено и состоялось постановленіе, нарушающее предѣлы правъ собранія, и дозволилъ себѣ порицать дѣйствія лицъ, состоящихъ на государственной службѣ!“

Дѣло, принявшее такой оборотъ, явилось въ правительствующій сенатъ. Правительствующій сенатъ нашелъ, конечно, что, прежде наложенія взысканія на предсѣдателя собранія, отъ него слѣдуетъ потребовать объясненіе, что́ и было сдѣлано. Предсѣдатель не замедлилъ представить объясненіе, въ которомъ излагалъ, что никакихъ сужденій, не касающихся интересовъ земства, онъ въ собраніи не допускалъ; что гласные громко высказывали свое неудовольствіе на дѣйствія мѣстной полиціи, но это происходило внѣ засѣданій. Въ засѣданіи же собраніе занималось подлинными дѣлами о дѣйствіяхъ становыхъ приставовъ, имѣющихъ прямое отношеніе къ земству, именно о вышеупомянутыхъ безпорядкахъ на почтовыхъ пунктахъ, о самовольной отмѣнѣ должности пожарнаго старосты и нарядѣ крестьянъ на исправленіе дороги. „Всѣ эти дѣла—по мнѣнію предсѣдателя — онъ не имѣлъ основанія не допустить до свѣдѣнія земскаго собранія, такъ какъ они совершенно подлежатъ вѣдѣнію земства и въ нихъ не порицались правительственныя учрежденія, а лишь разсматривался докладъ управы о неправильныхъ дѣйствіяхъ становыхъ приставовъ 1-го и 4-го становъ въ отношеніи земскихъ учрежденій. Безъ доклада управы—продолжалъ предсѣдатель—земское собраніе было бы лишено возможности принести установленнымъ порядкомъ жалобу для прекращенія на будущее время такихъ неправильностей. Наконецъ, онъ, предсѣдатель, счелъ себя не въ правѣ не допустить обсужденія этого доклада и потому уже, что видѣлъ крайнюю холодность и небрежность всюду, куда управа ни обращалась съ своими жалобами, и только послѣ постановленія собранія по сему предмету губернское правленіе, признавъ становыхъ приставовъ 1-го и 4-го становъ виновными, дѣло о нихъ передало судебному слѣдователю“.

Чѣмъ кончилось все это дѣло, тянувшееся около двухъ лѣтъ — не знаемъ. Наложено ли было взысканіе на предсѣдателя? Приговорилъ ли къ чему нибудь судъ становыхъ приставовъ, или все обошлось къ общему удовольствію?

Да это и не важно. Но вотъ что́ важно: устранены ли безпорядки на почтовыхъ пунктахъ и могутъ ли земскіе врачи безпрепятственно получать лошадей? Благоустроилась ли пожарная часть? Кто запла-

титъ крестьянамъ за исправленіе дороги и наряжаютъ ли ихъ на работу вопреки постановленію собранія, переложившаго натуральную повинность въ денежную? Съ точки зрѣнія „мѣстныхъ интересовъ" эти вопросы наиболѣе существенны, и не знаемъ, можно ли дать на нихъ положительный отвѣтъ.

Мы намѣренно выбрали и подробно разсказали мелкій случай, выхваченный, такъ сказать, изъ ежедневной жизни. Мы не останавливались на крупныхъ проявленіяхъ общественно-административныхъ пререканій, въ родѣ всѣмъ извѣстныхъ случаевъ борьбы за школьное дѣло. Случаи, въ родѣ вышеприведеннаго, важны именно тѣмъ, что они происходятъ едва не каждый день, и это лучше всего обрисовываетъ положеніе „мѣстнаго управленія".

Мелкое, заурядное происшествіе на станціонномъ пунктѣ, въ пожарномъ сараѣ, ничтожный безпорядокъ, который могъ бы быть устраненъ простымъ выговоромъ начальствующаго лица, немедленно развивается въ пререканія, гдѣ каждый стоитъ за своего. Пишутся бумаги, на которыя или отмалчиваются, или отписываются; произносятся горячія слова, немедленно подводимыя подъ соотвѣтствующую статью уложенія о наказаніяхъ. И всѣ эти дрязги восходятъ на разсмотрѣніе высшаго правительственнаго мѣста, сената, который долженъ читать повѣсть о томъ, какъ въ пожарномъ сараѣ какого-то села пожарныя трубы были затерты въ „уголъ" и „заставлены санями и бочками станового пристава", и какъ содержатель почтоваго пункта „дерзко кричалъ" члену управы, что „ему нѣтъ дѣла до открытыхъ листовъ управы".

Можетъ ли идти дѣло при такихъ условіяхъ? Какія силы не перетрутся въ этой пошлой и безтолковой вознѣ, и какой человѣкъ не измочалится въ этой мелкой, но злостной борьбѣ изъ-за выѣденнаго яйца?

Земство призвано къ работѣ скромной, черновой. Это твердятъ со всѣхъ сторонъ, и мы съ этимъ согласны, потому что это такъ. Но именно потому, что земскіе дѣятели призваны къ черновой, будничной работѣ, эта работа должна быть обставлена возможно лучшими условіями. Въ минуты совершенія подвиговъ, при оборонѣ Шипки или перевалѣ за Балканы, когда человѣческій духъ поднятъ на необычайную высоту, внѣшняя обстановка мало имѣетъ значенія. Человѣкъ становится выше ея, потому что впереди у него Константинополь. У земскихъ людей Константинополя впереди нѣтъ, и вотъ почему мелкія, ежедневныя непріятности, маленькая война, способны поселить отвращеніе къ дѣлу.

Что же дѣлать для того, чтобъ дѣло на мѣстахъ пошло какъ

слѣдуетъ? Усилить „власть“ органовъ правительственныхъ? Расширить „компетенцію“ земства?

Ни то, ни другое. Мы видѣли уже опыты и съ расширеніемъ власти, и съ увеличеніемъ компетенціи. Намъ кажется, что настало время соединить ихъ, придумать такія формы, въ которыхъ всѣ элементы мѣстнаго управленія могли бы дѣйствовать вмѣстѣ и считали бы задачи этого управленія своимъ общимъ дѣломъ.

Къ этой цѣли, кажется намъ, должны быть направлены всѣ разсужденія. Мы намѣрены представить по этому поводу нѣсколько своихъ соображеній. Можетъ быть, они окажутся неосновательными въ подробностяхъ; но наша цѣль будетъ достигнута, если намъ удастся показать настоящую задачу мѣстнаго переустройства.

3.

Disjecta membra.

Начнемъ съ уѣзда. Извѣстно, какое значеніе придаетъ ему И. С. Аксаковъ. Не соглашаясь съ почтеннымъ публицистомъ въ томъ, что при помощи уѣздной реформы можно разрѣшить разные общіе вопросы, нельзя, однако, не признать, что преобразованіе мѣстныхъ учрежденій должно начаться именно съ уѣзда. Губернія есть единица слишкомъ сложная и недостаточно близкая мѣстному народонаселенію: установленіе болѣе мелкой единицы, въ родѣ „всесословной волости“, представляется еще загадочнымъ, потому что образованіе „всесословной волости“ требуетъ нѣкотораго подготовительнаго процесса, который, для краткости, можетъ быть названъ „сліяніемъ сословій“ не на бумагѣ только, а въ жизни. Съ этой точки зрѣнія И. С. Аксаковъ справедливо говоритъ, что уѣздъ есть та единица, гдѣ можетъ быть положено прочное основаніе къ такому сліянію. Но какъ должна быть поставлена задача уѣзднаго переустройства, если дѣйствительно имѣть въ виду образовать изъ уѣзда настоящую земскую единицу? Намъ кажется, что она можетъ быть поставлена слѣдующимъ образомъ:

Организовать уѣздное управленіе такъ, чтобъ дѣйствующія въ немъ лица приносили дѣйствительную и очевидную пользу мѣстному народонаселенію, которое постоянно видѣло бы въ нихъ помощь, правду и защиту.

Дѣйствительнѣйшій путь „сліянія“ съ народомъ — неустанная работа на его пользу. Народъ—великій „здравомыслъ“: онъ не станетъ исповѣдывать человѣка, трудящагося на его благо и дающаго

ему осязательные плоды своихъ трудовъ „како вѣруеши?“ Онъ не станетъ разбирать „изъ-за чего“ работаетъ человѣкъ и „по какому шаблону“ онъ любитъ народъ. Онъ до такой степени не избалованъ по части „общественныхъ“ и всякихъ другихъ дѣятелей, что требованія отъ нихъ онъ давно низвелъ до минимума; трудъ и честность — вотъ все, чего пока онъ требуетъ отъ нихъ — онъ, привыкшій весьма часто видѣть качества противоположныя. Правъ ли народъ въ скромности своихъ желаній? Думаемъ, что правъ, потому что въ эти же скромные предѣлы могутъ быть сведены желанія и большинства „культурныхъ людей“, по отношенію къ лицамъ, съ которыми имъ приходится имѣть дѣло.

Извиняемся за это небольшое отступленіе и переходимъ къ дѣлу. Впрочемъ, это несовсѣмъ „отступленіе“. Чрезъ посредство уѣздно-губернской реформы, сказали мы, мѣстныя силы должны быть привлечены къ дѣйствительному труду на пользу мѣстнаго населенія. Конечно, развитіе мѣстной работы зависитъ и отъ личныхъ качествъ мѣстныхъ дѣятелей, отъ ихъ расположенія къ труду. Но и люди, наилучше расположенные къ труду, не будутъ въ состояніи работать, если ихъ совмѣстный трудъ не будетъ организованъ. Не слѣдуетъ забывать, что трудъ общественный не есть трудъ въ одиночку, а трудъ въ учрежденіяхъ и черезъ учрежденія, слѣдовательно, отъ качества послѣднихъ зависитъ и успѣшность труда всѣхъ и каждаго. Газета *Русь* не раздѣляетъ, кажется, этого мнѣнія. Она даже сослалась на слова покойнаго митрополита Филарета, говорившаго, что добро дѣлаютъ не люди, а человѣкъ. На это можно отвѣтить, что все зависитъ отъ качествъ „добра“. Если рѣчь идетъ о добрѣ духовномъ, внутреннемъ, такъ сказать, то оно, конечно, можетъ быть осуществлено человѣкомъ больше, чѣмъ людьми, соединенными въ какое-нибудь учрежденіе. Въ иныхъ случаяхъ „учрежденіе“ даже мертвитъ такое дѣло. Еслибъ св. апостолы, по вознесеніи Спасителя на небо, начали распространять христіанство при помощи „учрежденій“, то, по всей вѣроятности, народы Европы никогда не были бы христіанами, и благая вѣсть не пошла бы дальше предѣловъ Іудеи. Затѣмъ, святые братья Кириллъ и Меѳодій съумѣли перевести библію на славянскій языкъ, для котораго нужно было имъ же составить даже азбуку. Лютеръ одинъ перевелъ библію на нѣмецкій языкъ. А сколько лѣтъ приходилось ждать перевода библіи на русскій языкъ, когда за это дѣло взялись „учрежденіемъ“?

Но „добро“, о которомъ идетъ рѣчь въ общественныхъ учрежденіяхъ, иного свойства. Подобно всѣмъ благамъ видимымъ, оно можетъ быть осуществлено только посредствомъ организаци и раз-

дѣленія труда. При необходимости же послѣднихъ каждому человѣку приходится дѣйствовать съ другими людьми, и отъ того, какъ будетъ организовано ихъ совмѣстное дѣйствіе, зависитъ успѣхъ каждаго изъ нихъ. Дѣятельность каждаго перекрещивается дѣятельностью другихъ, соприкасается съ нею ежедневно. Члены земской управы соприкасаются съ исправникомъ, земскіе члены училищнаго совѣта съ инспекторомъ и предводителемъ дворянства, земскій врачъ съ уѣзднымъ врачомъ и т. д. Кажется, этого достаточно для поясненія мысли, что въ мѣстныхъ учрежденіяхъ добро приходится дѣлать людямъ, а не человѣку въ одиночку, и что мѣстные дѣятели поставлены въ иное положеніе, чѣмъ апостолы, проповѣдывавшіе христіанство, или св. Кириллъ и Меѳодій, переводящіе библію. Все это даетъ намъ право и налагаетъ обязанность говорить объ организаціи мѣстнаго управленія, начиная съ уѣзда.

Почему же именно съ уѣзда? „Учрежденіе о губерніяхъ" начинало съ губерніи; сводъ законовъ говоритъ сначала о губерніи, а потомъ объ уѣздахъ. Но это зависѣло оттого, что съ точки зрѣнія „Учрежденія о губерніяхъ" взгляда „палатскаго", такъ сказать, только губернія представлялась законченною административно-сословною единицею, всѣ учрежденія которой сводились къ одному центральному пункту: всеобъединяющей и всеобъемлющей власти губернатора. Уѣздъ былъ простымъ подраздѣленіемъ губерніи, въ которомъ имѣлись отдѣлы губернскихъ учрежденій, не имѣвшіе на мѣстѣ (т.-е. въ уѣздѣ) никакого соединительнаго пункта, потому что все восходило къ „губерніи" и объединялось въ ней.

Совсѣмъ иначе долженъ быть поставленъ вопросъ теперь, когда „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ" признало самостоятельную земскую единицу. Губернія и уѣздъ въ „Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ" являются единицами не соподчиненными, а равными въ мѣрѣ самостоятельности по завѣдыванію дѣлами, предоставленными учрежденіямъ губернскимъ, съ одной, и уѣзднымъ съ другой стороны.

Таково воззрѣніе законодателя и опредѣленіе закона. На дѣлѣ, въ жизни, мы видимъ нѣчто большее. Для мѣстнаго народонаселенія уѣздъ несравненно ближе, практически важнѣе „губерніи". Для мѣстнаго земства уѣздъ есть домъ, постоянное жилище, тогда какъ „губернія" представляется чѣмъ-то сложнымъ, искусственнымъ и отдаленнымъ.

Но именно эта, столь важная для мѣстнаго народонаселенія единица представляется наименѣе организованною. Именно, здѣсь не видимъ мы ни законченности учрежденій, ни условій для единства въ управленіи. Напротивъ, мы видимъ здѣсь нѣсколько парал-

лельно дѣйствующихъ учрежденій, совершенно разнородныхъ, такъ что въ одной и той же „единицѣ“, т.-е. уѣздѣ, можно открыть три уѣзда:

Уѣздъ исправничій, уѣздъ предводительскій и уѣздъ земскій.

И если мы расположимъ эти три уѣзда въ надлежащей перспективѣ, то, по степени власти, по мѣрѣ авторитета, окажется, безъ сомнѣнія, уѣздъ земскій. Затѣмъ, между этими тремя элементами едва ли окажется внутреннее сродство и какое-нибудь соединительное учрежденіе, замычка для цѣлаго.

Уѣздъ представляетъ, во-первыхъ, полицейскій округъ, подчиненный вѣдѣнію уѣзднаго исправника, какъ начальника мѣстной полиціи (ст. 1279 т. II). Ни по способу назначенія чиновъ полиціи, ни въ порядкѣ ихъ дѣйствій они не приведены въ какую нибудь органическую связь съ прочими учрежденіями и даже съ мѣстнымъ народонаселеніемъ. Но между всѣми должностными лицами, дѣйствующими въ уѣздѣ, одинъ собственно исправникъ можетъ быть признанъ въ силѣ полномочнаго отъ правительства лица. Такъ смотритъ на него и законъ. Именно, ст. 1355 т. II прямо называетъ его „органомъ представителя высшей правительственной въ губерніи власти“, т.-е. губернатора.

За нимъ слѣдуетъ лицо, тоже оффиціальное, но, такъ сказать, полууполномочное—предводитель дворянства. Самъ по себѣ и по первоначальному смыслу „Учрежденія о губерніяхъ“, предводитель долженъ былъ явиться должностью сословною, въ родѣ старшины мѣстнаго дворянскаго сословія. Но такъ какъ само дворянство признавалось „первенствующимъ сословіемъ“ и въ смыслѣ не только почетныхъ преимуществъ, ему предоставленныхъ, но и въ смыслѣ правительственнаго его значенія, то весьма естественно, что на предводителя дворянства возлагались оффиціальныя порученія внѣ сословныхъ дѣлъ дворянства въ собственномъ смыслѣ. Въ настоящее время дѣла, въ которыхъ принимаетъ участіе предводитель, можно раздѣлить на три разряда: 1) дѣла по внутреннему управленію дворянскимъ сословіемъ; 2) дѣла по отправленію разныхъ правительственныхъ функцій (по отбыванію воинской повинности, по надзору за крестьянскими учрежденіями) и 3) дѣла земскія, такъ какъ законъ дѣлаетъ предводителя предсѣдателемъ уѣзднаго земскаго собранія и предсѣдателемъ училищнаго совѣта.

Наконецъ, слѣдуетъ уѣздъ неоффиціальный, общественный, земскій. Онъ поставленъ въ положеніе совокупности какъ бы частныхъ учрежденій, хотя, разумѣется, на практикѣ этотъ взглядъ не могъ быть выдержанъ, потому что онъ не выдерживаетъ и теоретической критики. Изъ того, что земскимъ учрежденіямъ предоставлены „пре-

имущественно“ хозяйственныя функціи, никакъ не слѣдуетъ, чтобъ осуществленіе этихъ функцій не требовало извѣстныхъ административныхъ дѣйствій, ни въ чемъ не напоминающихъ „дѣйствій“ разныхъ страховыхъ обществъ и акціонерныхъ компаній. И дѣйствительно, земская управа многимъ de facto, а отчасти и de jure управляетъ, являясь, такимъ образомъ, мѣстнымъ административнымъ установленіемъ третьяго порядка.

Таковы три совершенно различные элемента уѣзднаго управленія. Уѣздомъ правитъ исправникъ, какъ „органъ высшей правительственной въ губерніи власти“; въ разныхъ отношеніяхъ имъ вѣдаетъ предводитель дворянства; въ разныхъ другихъ имъ вѣдаетъ земская управа.

Но, несмотря на все это, несмотря на глубокое различіе между элементами правительственнымъ, сословно-дворянскимъ и всесословнымъ или земскимъ; несмотря на желаніе закона дать каждому изъ этихъ элементовъ соотвѣтствующую сферу дѣйствія, оказались, все-таки, нѣкоторыя задачи, по которымъ потребовалось совмѣстное дѣйствіе всѣхъ уѣздныхъ силъ.

Какъ выйти изъ этого затрудненія? При правильномъ теченіи вещей законодательство пришло бы къ мысли о сліяніи означенныхъ элементовъ въ какой нибудь общеуѣздной администраціи. Но, при желаніи сохранить разнообразіе элементовъ, не было другого выхода, какъ множить и множить число уѣздныхъ учрежденій, составляя ихъ изъ представителей „разныхъ вѣдомствъ“, обыкновенно весьма равнодушныхъ къ тому, что выходитъ за предѣлы ихъ спеціальнаго вѣдомства. Такъ создались и поросли у насъ разныя присутствія, совѣты и комитеты, являющіеся не средствомъ соединенія разныхъ „элементовъ“ въ одномъ общемъ дѣлѣ, а новымъ свидѣтельствомъ той разрозненности, въ которой обрѣтаются наши уѣздныя учрежденія.

Для примѣра, остановимся на уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, потому что ввѣренная имъ функція имѣла бы весьма важное значеніе для установленія органической связи между земскими установленіями и крестьянскимъ управленіемъ. Послѣднее, какъ извѣстно, нуждается въ дѣятельномъ и разумномъ контролѣ, въ виду нынѣшняго положенія волостныхъ и сельскихъ начальствъ. Какъ составлено это присутствіе?

Подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, оно составляется изъ непремѣннаго члена, уѣзднаго исправника, предсѣдателя мѣстной земской управы и одного изъ почетныхъ мировыхъ судей уѣзда.

Изъ всѣхъ этихъ лицъ дѣйствительное значеніе имѣютъ только

два: непремѣнный членъ и исправникъ, и это по тремъ причинамъ: 1) потому, что на присутствіе, въ цѣломъ его составѣ, возлагаются обязанности чисто формальнаго свойства; 2) потому, что ни предсѣдатель управы, ни почетный мировой судья не могутъ быть особенно дѣятельными его членами; 3) потому, что самъ законъ ввѣрилъ важнѣйшія жизненныя, такъ сказать, функціи по крестьянскому управленію непремѣнному члену и исправнику. Они и являются, особенно de facto, единоличными властями, несмотря на существованіе присутствій. На мѣстѣ, въ уѣздѣ, нѣтъ собранія, нѣтъ власти, которыя могли бы серьезно контролировать, какъ они исполняютъ свои обязанности.

„Непремѣнный членъ“ есть должность выборная. Но выборы эти обставлены особыми условіями. Во-первыхъ, списки лицъ, имѣющихъ право баллотироваться на эту должность, составляются самими уѣздными присутствіями. Въ списки вносятся потомственные дворяне-землевладѣльцы (по исключенію личные дворяне), владѣющіе въ уѣздѣ опредѣленнымъ количествомъ земли. Выборы изъ этого круга лицъ производятся земскимъ собраніемъ, но не уѣзднымъ, а губернскимъ, т.-е. такимъ, въ которомъ de facto преобладаютъ представители одного сословія и которое неспособно отнестись къ выбору съ тѣмъ живымъ участіемъ, съ какимъ отнеслось бы собраніе уѣздное. Итакъ, въ сущности, губернское собраніе даетъ уѣзду такого важнаго начальника, какъ непремѣнный членъ; оно „раздаетъ“ эти должности, весьма часто упуская изъ вида уѣздныя отношенія и интересы. Затѣмъ, послѣ того, какъ непремѣнный членъ избранъ и утвержденъ, онъ обращается во власть, совершенно независимую, безконтрольную, отъ которой всегда можно ожидать произвольныхъ дѣйствій. На дѣлѣ, впрочемъ, о произволѣ мало слышно. Но зато слышно о небрежномъ отношеніи къ дѣлу, благодаря которому должность непремѣнныхъ членовъ обратилась въ нѣкоторую синекуру. И изъ этого летаргическаго состоянія означенная должность не можетъ быть выведена ни однимъ изъ средствъ, имѣющихся на мѣстѣ.

О полной обособленности должности исправника — распространяться нечего. Она достаточно извѣстна. Между тѣмъ, этому должностному лицу предоставлены весьма важныя права надъ волостными старшинами и сельскими старостами, какъ-то: право налагать на нихъ штрафы до пяти рублей и подвергать аресту до семи дней.

Какъ отразилось учрежденіе уѣздныхъ присутствій на крестьянскихъ установленіяхъ—достаточно извѣстно. Волостные старшины и прочее крестьянское начальство, обращенное въ пассивное орудіе, съ одной стороны; они сдѣлались полномочнымъ и очень несноснымъ начальствомъ, съ другой стороны, т.-е. по отношенію къ крестьянамъ.

До чего здѣсь доходитъ дѣло — достаточно извѣстно каждому; но однимъ изъ новѣйшихъ и очень важныхъ свидѣтельствъ является статья крестьянина Н. Кушнирева, напечатанная въ прекрасной газетѣ *Южный Край* (1881 года, № 9-й). Разсуждая по поводу выборовъ непремѣнныхъ членовъ въ харьковскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, г. Кушниревъ говоритъ, между прочимъ: „Что̀ можетъ сдѣлать для насъ г. непремѣнный членъ! Сколько накопилось въ деревнѣ стоновъ, горя и страданія, и никто, никто ихъ не слышитъ и не понимаетъ... Больно и обидно бываетъ читать, какъ безцеремонно и легкомысленно разсуждаютъ о насъ въ книгахъ и газетахъ. Мы поголовно невѣжественны, тупы, дики, боязливы; насъ обманываютъ, грабятъ, пригнетаютъ нами же излюбленные писаря, судьи, старшины, кулаки, и мы за это имъ кланяемся, ихъ благодаримъ. Но, во-первыхъ, это бываетъ не вездѣ; во-вторыхъ, это не такъ бываетъ и, въ-третьихъ, отсюда вовсе не слѣдуетъ, будто бы нужно было дать еще большій просторъ кулакамъ и сдѣлать писарей, судей и старшинъ отъ насъ менѣе зависящими. Не разрушать нашу общину, не уничтожать нашихъ судей, не лишать насъ выбора слѣдуетъ, а необходимо усилить контроль. Разрушеніемъ нашей жизни насъ облагодѣтельствовать нельзя: насъ можно облагодѣтельствовать поддержкою“.

Итакъ, вотъ чего ищетъ крестьянинъ: контроля надъ его должностными лицами и поддержки тамъ, гдѣ онъ самъ себѣ помочь не можетъ. А могутъ ли современныя „присутствія“, совершенно оторванныя отъ земской и крестьянской почвы, дать то и другое? Опытъ налицо.

Не станемъ останавливаться на другихъ „особыхъ“ учрежденіяхъ, въ родѣ училищныхъ совѣтовъ. Это завело бы насъ дальше, чѣмъ позволяютъ предѣлы статьи. Но и приведенныхъ соображеній и фактовъ достаточно, кажется, для доказательства мысли, что современный уѣздъ представляетъ „разсыпанную храмину“, тогда какъ именно эта храмина и должна бы быть собрана, потому что въ ней живетъ мѣстное населеніе, интересы котораго рѣдко переходятъ за предѣлы уѣзда.

Мы не видимъ на мѣстѣ никакого объединительнаго и руководящаго начала, будь это начало правительственное или земское. Правда, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ замѣчаются попытки возвести извѣстные элементы на степень правящаго начала, но эти попытки нельзя назвать удачными. Напримѣръ, ст. 1355 т. II предписываетъ исправникамъ: „2) немедленно доносить губернатору о всякомъ безпорядкѣ, лично усмотрѣнномъ ими въ кругу ихъ служебной дѣятельности или сдѣлавшемся имъ извѣстнымъ по дошедшимъ до

нихъ свѣдѣніямъ; 3) въ крайнихъ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, принимать на мѣстѣ всѣ надлежащія мѣры, доводя о нихъ немедленно до свѣдѣнія губернатора".

Изъ этихъ постановленій оказывается, во-первыхъ, что исправникъ есть лицо, чрезъ которое губернаторъ наблюдаетъ за всѣмъ, что дѣлается въ уѣздѣ, отъ котораго онъ получаетъ всякія свѣдѣнія и даже слухи. Но это положеніе „наблюдателя" не есть положеніе дѣятельнаго элемента мѣстнаго управленія. Въ случаяхъ, „нетерпящихъ отлагательства", исправникъ, правда, выходитъ изъ своего наблюдательнаго положенія и долженъ играть роль активную. Но какъ опредѣлить случай, нетерпящій отлагательства? Какъ опредѣлить соотвѣтствующія ему мѣры?

Въ общемъ, оба приведенныя постановленія одинаково вытекаютъ изъ указаннаго выше противоположенія, установившагося въ нашемъ законодательствѣ, противоположенія между „правительственными" элементами, съ одной, и „общественными", съ другой стороны, причемъ роль первыхъ опредѣляется цѣлью „наблюденія" гораздо больше, чѣмъ задачами дѣйствія.

Дѣйствительно, въ послѣднее время особенно, законодательство наше помышляло объ органахъ и средствахъ наблюденія гораздо больше, чѣмъ о средствахъ дѣйствія. Самымъ типичнымъ законоположеніемъ въ этомъ отношеніи является, конечно, „Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ", создавшее такъ много органовъ наблюденія за школами и давшее такъ мало средствъ вызывать школы къ жизни. Это законоположеніе, по своей послѣдовательности и рѣзкости, является наилучшимъ показателемъ неправильности пути, по которому пошло наше законодательство задолго до того времени, какъ явилось „Положеніе о народныхъ училищахъ". Оно стало на этотъ путь еще тогда, когда задумывались реформы нашего мѣстнаго управленія. Еще въ 1859 году, при образованіи коммиссіи о мѣстныхъ учрежденіяхъ, ей были указаны двѣ, какъ бы совершенно различныя задачи. Именно, ея работы были раздѣлены на два отдѣла: къ первому отнесено составленіе новыхъ проектовъ объ устройствѣ учрежденій административно-полицейскихъ; ко второму—составленіе такихъ же проектовъ объ устройствѣ учрежденій хозяйственно-распорядительныхъ.

Такое раздѣленіе казалось весьма естественнымъ и вытекающимъ изъ существа дѣла. Но въ дѣйствительности, какъ показываетъ ежедневный опытъ, нѣтъ почти ни одной „хозяйственной" задачи, которая могла бы быть осуществлена безъ мѣръ административно-полицейскихъ, и наоборотъ, нѣтъ административной задачи, которая

не имѣла бы хозяйственной подкладки и не была бы, такъ или иначе, связана съ хозяйственными пользами и нуждами мѣстности.

Отсюда и получился слѣдующій результатъ: коммиссіямъ удалось раздѣлить учрежденія, но не дѣла. Учрежденія административно-полицейскія отдѣлены отъ установленій хозяйственно-распорядительныхъ, и даже противоположены имъ. Это было въ человѣческой волѣ. Но подобное же раздѣленіе самыхъ дѣлъ въ двѣ противоположныя области оказалось невозможнымъ, потому что оно противно природѣ вещей.

Для хорошаго состоянія мѣстныхъ дорогъ недостаточно одного попеченія объ ихъ устройствѣ, возлагаемаго на земскія учрежденія, нужно еще дѣйствіе власти, постоянно наблюдающей за ихъ исправностью. При раздѣленіи этихъ функцій выйдетъ (и даже вышло) слѣдующее: о дорогахъ въ дѣйствительности никто не будетъ заботиться. Земство говоритъ: я только отпускаю деньги на устройство дорогъ и руковожу работами по этому предмету, но не имѣю власти наблюдать за постоянною ихъ исправностью—это дѣло полиціи; полиція говоритъ: я бы и рада наблюдать за исправностью дорогъ, но средствъ у меня нѣтъ никакихъ—они находятся въ рукахъ земства.

Для охраненія народнаго здравія мало возложить попеченіе о томъ на земскія учрежденія и даже дать имъ право издавать постановленія по санитарной части. Необходимо еще ежедневное наблюденіе за исполненіемъ врачебныхъ правилъ, съ правомъ привлеченія виновныхъ въ неисполненіи къ законной отвѣтственности. Между тѣмъ, благодаря двойственности, а иногда и тройственности учрежденій, даже такой вопросъ, какъ наблюденіе за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ, продаваемыхъ на рынкахъ, является вопросомъ чрезвычайно сложнымъ, потому что земскія учрежденія не могутъ ни свидѣтельствовать чрезъ своихъ врачей означенныхъ припасовъ, ни принимать какихъ-нибудь дѣйствительныхъ мѣръ къ ихъ устраненію, потому что эта полицейская функція имъ не принадлежитъ.

Можно было бы привести еще много примѣровъ, до какой степени административно-полицейскія функціи тѣсно связаны съ хозяйственно-распорядительными. Но и приведенные примѣры наглядно показываютъ, что эти функціи—двѣ стороны одного и того же дѣла и что, при раздѣленіи ихъ, ни одна не осуществляется какъ слѣдуетъ.

Этого мало. Вслѣдствіе раздѣленія означенныхъ функцій, законодательству нашему не удалось достигнуть того, къ чему оно стремилось: отдѣлить административно-полицейскія дѣла отъ хозяйственно-распорядительныхъ. Раздѣляя учрежденія, оно оставляло въ

прежнемъ смѣшеніи дѣла и призывало къ ихъ веденію эти раздѣленныя учрежденія, не имѣя, однако, возможности опредѣлить истинную компетенцію тѣхъ и другихъ.

Земскимъ учрежденіямъ предоставляется попеченіе о народномъ здравіи; но та же обязанность возлагается и на полицію (т. II св. зак., ст. 1323, п. 16—18); дорожная часть ввѣрена земству; но и на полицію возлагается непосредственное наблюденіе за выполненіемъ дорожной повинности и самыя мѣры ея исполненія (тамъ же, п. 19); земствамъ предоставлено изданіе разныхъ правилъ относительно пожарной части; но тѣ же обязанности возлагаются и на полицію (тамъ же, п. 15) и т. д.

Мы говоримъ это вовсе не къ тому, чтобы у полиціи были отняты эти функціи. Совершенно напротивъ: мы только что сказали, что полицейское дѣйствіе непремѣнно привходитъ въ каждую отрасль управленія, въ томъ числѣ и въ „хозяйственную". Но весь вопросъ въ томъ, должны ли „хозяйственно-распорядительныя" учрежденія, съ одной, и „административно-полицейскія", съ другой стороны, дѣйствовать раздѣльно какъ установленія, не имѣющія между собою ничего общаго, каждое по-своему и каждое въ свою сторону?

Долговременный опытъ показалъ, что конечный результатъ указанныхъ выше раздѣленій приводитъ къ разновластію, безвластію и бездѣйствію. Вѣдомства препираются, но дѣло стоитъ. Поэтому, кажется намъ, необходимо искать не лучшаго раздѣленія вѣдомствъ хозяйственно-распорядительнаго, съ одной, и административно-полицейскаго, съ другой стороны (потому что это исканіе уподобляется исканію квадратуры круга), но лучшаго устройства уѣзднаго управленія въ цѣлостномъ его видѣ. Тогда функціи частей этого цѣльнаго управленія распредѣлятся сами собою и въ надлежащей перспективѣ.

Не имѣя никакой претензіи рѣшить этотъ вопросъ окончательно, мы постараемся представить только нѣкоторыя данныя для такого рѣшенія.

Уѣздъ долженъ, въ отношеніи хозяйственныхъ и административныхъ дѣлъ своихъ, представляться единицею законченною.

Для этого, прежде всего, онъ долженъ имѣть представителя, который пользовался бы довѣріемъ правительства и мѣстнаго общества одинаково и соединялъ бы въ своихъ рукахъ всѣ роды исполнительной власти. Коротко говоря, въ уѣздѣ необходима должность уѣзднаго начальника. Это лицо должно быть правительственно-земскимъ. Порядокъ замѣщенія этой должности можно бы опредѣлить слѣдующимъ образомъ: уѣздное земское собраніе избираетъ изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ, указаннымъ въ законѣ,

двухъ кандидатовъ, которые представляются губернатору. Губернаторъ съ своимъ мнѣніемъ представляетъ о нихъ министру внутреннихъ дѣлъ. Одинъ изъ кандидатовъ утверждается въ званіи уѣзднаго начальника первымъ департаментомъ правительствующаго сената на шесть лѣтъ.

Уѣздный начальникъ имѣетъ троякаго рода функціи: однѣ изъ нихъ онъ осуществляетъ лично (сюда относятся, главнымъ образомъ, полицейскія функціи); другія въ составѣ присутствія (сюда могутъ быть отнесены важнѣйшія полицейскія дѣла и по хозяйственному управленію уѣздомъ); по дѣламъ третьяго рода уѣздный начальникъ, вмѣстѣ съ присутствіемъ, приводитъ въ дѣйствіе постановленія уѣзднаго земскаго собранія, неопротестованныя губернаторомъ.

Вторымъ элементомъ уѣзднаго управленія должно явиться уѣздное присутствіе, составляемое изъ слѣдующихъ лицъ: 1) изъ помощниковъ начальника по части хозяйственной, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемаго губернаторомъ; 2) изъ помощника по части полицейской, назначаемаго губернаторомъ изъ двухъ кандидатовъ, избранныхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; 3) изъ членовъ, избираемыхъ, въ числѣ отъ трехъ до шести, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемыхъ губернаторомъ. Этому присутствію должны подлежать дѣла, требующія коллегіальнаго разсмотрѣнія и рѣшенія и разсматриваемыя въ настоящее время въ уѣздномъ полицейскомъ управленіи, уѣздной управѣ и во всѣхъ особыхъ присутствіяхъ, находящихся нынѣ подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства. Само собою разумѣется, что учрежденіе этого присутствія не уничтожитъ значенія отдѣльныхъ должностей, предназначенныхъ для завѣдыванія спеціальными отраслями мѣстнаго управленія. Сюда относятся: 1) инспекторы народныхъ училищъ и попечители училищъ, особо избираемые земствомъ; 2) попечители по дѣламъ крестьянскаго управленія, которые могли быть избираемы, съ утвержденія правительства, уѣздными земскими собраніями; 3) другія должностныя лица по управленію мѣстнымъ хозяйствомъ и благоустройствомъ, избираемыя земскимъ собраніемъ по соображенію мѣстныхъ надобностей и удобствъ. Завѣдывая ввѣренными имъ дѣлами единолично, всѣ означенныя лица входили бы въ составъ уѣзднаго присутствія по вопросамъ, требующимъ коллегіальнаго рѣшенія, и засѣдали бы въ немъ на правахъ членовъ. Точно также въ составъ присутствія были бы приглашаемы и представители отдѣльныхъ вѣдомствъ, входящіе нынѣ въ составъ присутствія по воинской повинности и т. п.

Уѣздное земское собраніе осталось бы въ нынѣшнемъ своемъ видѣ (исключая необходимыхъ измѣненій основаній представительства),

но кругъ его вѣдомства расширился бы въ слѣдующемъ отношеніи. Его разсмотрѣнію, сверхъ дѣлъ по хозяйственно-распорядительной части, подлежалъ бы составляемый ежегодно уѣзднымъ присутствіемъ отчетъ объ общемъ положеніи уѣздной администраціи. Уѣздное собраніе, разсмотрѣвъ отчетъ, имѣло бы право дѣлать постановленія по дѣламъ, подлежащимъ его вѣдѣнію, а по прочимъ, въ случаѣ необходимости, обращаться съ представленіями къ губернатору или, чрезъ губернатора, къ высшему правительству.

Таковы, въ краткихъ чертахъ, начала необходимой и, по нашему мнѣнію, возможной реформы уѣзднаго управленія. Предметъ этотъ слишкомъ важенъ, и мы, не опасаясь злоупотребить вниманіемъ читателей, посвятимъ ему одну статью для разъясненія предлагаемаго нами плана.

Но и теперь мы считаемъ себя въ правѣ высказать свое убѣжденіе, что предлагаемый нами планъ удовлетворяетъ нѣкоторымъ существеннымъ потребностямъ мѣстнаго управленія. Онъ внесетъ въ это управленіе больше единства и простоты, вмѣсто нынѣшнихъ разнообразія и сложности; онъ устранитъ причины безконечныхъ пререканій между разнообразными и несогласованными между собою вѣдомствами; онъ, обезпечивая необходимое вліяніе правительства на ходъ мѣстныхъ дѣлъ, откроетъ въ то же время возможность общественнаго контроля надъ ихъ отправленіемъ; онъ устранитъ послѣдніе остатки сословной розни, на которые и теперь еще раздаются справедливыя жалобы.

Впрочемъ, все это кажется яснымъ только намъ; постараемся, чтобъ оно сдѣлалось яснымъ и другимъ.

4.

Почему и потому.

Общія начала переустройства уѣздной администраціи, изложенныя нами въ предшествующей статьѣ, требуютъ, конечно, многихъ объясненій. Излагая ихъ, мы вовсе не разсчитывали на сочувственное къ нимъ отношеніе. Необходимо было имѣть въ виду много преданій, взглядовъ, умственныхъ и практическихъ привычекъ, совершенно противныхъ воззрѣніямъ, высказаннымъ нами. „Всѣ мы“, говоритъ знаменитый англійскій историкъ и мыслитель Фримэнъ, „чувствуемъ нѣкоторое затрудненіе не только тогда, когда намъ предстоитъ чему нибудь выучиться, но и тогда, когда намъ надо разучиться“. Въ пользу стараго, установившагося порядка, къ которому привыкла такая масса лицъ, всегда можно привести гораздо больше доводовъ, чѣмъ въ пользу измѣненія, хотя бы необходимаго.

Поэтому, мы должны войти въ возможно подробное разсмотрѣніе указанныхъ нами основаній уѣздной реформы, указать, такъ сказать, тотъ процессъ, которымъ мы дошли до этой формулы. Къ счастью, это будетъ не такъ затруднительно, какъ это можетъ показаться на первый разъ.

Прежде всего, основаніями нашими являются слѣдующіе безспорные, съ нашей точки зрѣнія, факты:

1) Уѣздъ между всѣми единицами нашего мѣстнаго управленія является наиболѣе общественною и всесословною. Въ самомъ дѣлѣ, правительственныя установленія, довольно сносныя и многочисленныя въ губерніи, въ уѣздахъ имѣютъ лишь исполнительныхъ представителей, несвязанныхъ съ уѣздною администраціею, въ собственномъ смыслѣ слова. Всѣ предметы уѣзднаго управленія или ввѣрены земскимъ учрежденіямъ, или тяготѣютъ къ нимъ въ томъ или другомъ смыслѣ. Поэтому, мы пришли къ заключенію, что улучшеніе уѣзднаго управленія зависитъ всецѣло отъ наилучшей организаціи земской дѣятельности.

2) Главную, коренную причину уѣзднаго неустройства мы видимъ въ ненормальномъ расчлененіи учрежденій полицейскихъ, воплощающихъ въ себѣ правительственное начало, разныхъ учрежденій полуоффиціальныхъ, поставленныхъ подъ главенство предводителей дворянства, и учрежденій земскихъ, не имѣющихъ правительственнаго значенія, несмотря на важность предоставленныхъ имъ функцій. Поэтому мы пришли къ необходимости созданія одного порядка учрежденій, имѣющихъ земское основаніе и правительственную санкцію. Коротко говоря, мы пришли къ необходимости земскаго самоуправленія въ истинномъ смыслѣ этого слова—самоуправленія, призваннаго къ „государеву и земскому дѣлу", какъ говорили наши предки.

Является ли эта мысль неслыханною новостью? Нарушаетъ ли она какія нибудь преданія, освященныя вѣками? Постараемся показать, что наша мысль есть органическое видоизмѣненіе идеи очень старой и притомъ примѣнявшейся къ практикѣ очень долго.

Прежде всего, мы должны обратить вниманіе на отношеніе земства къ полиціи. Отъ неправильности этого отношенія зависитъ указанный нами фактъ, что въ рукахъ земства сосредоточивается компетенція безъ власти, а въ рукахъ правительства—власть безъ компетенціи, вслѣдствіе чего и „компетенція", и „власть" остаются нерѣдко мертвою буквой. Мы предлагаемъ слить эти функціи въ одно цѣлое. Но, это, конечно, и должно вызвать наибольшее число возраженій.

Что̀ предлагаемъ мы? Хотимъ ли мы возложить на земскія учре-

жденія, сверхъ лежащихъ на нихъ дѣлъ, еще обязанности полицейскія въ тѣсномъ смыслѣ, т.-е. по охраненію безопасности, по предупрежденію и пресѣченію преступленій? Думаемъ ли мы сдѣлать полицію, въ полномъ ея составѣ, выборнымъ отъ земства учрежденіемъ? Ни то, ни другое. Мы понимаемъ необходимость различія дѣлъ полицейскихъ и хозяйственныхъ, прежде безразлично слитыхъ въ рукахъ земскихъ судовъ. Мы оставляемъ, далѣе, открытымъ вопросъ о порядкѣ замѣщенія исполнительныхъ органовъ полиціи, хотя, по нашему мнѣнію, мѣстная полиція не должна бы быть отрѣшена отъ мѣстнаго населенія. Но этотъ вопросъ для разрѣшенія своего требуетъ рѣшенія болѣе общаго вопроса: о различіи мѣстной полиціи отъ общегосударственной. Этотъ вопросъ еще не поднятъ въ нашемъ законодательствѣ.

Но мы указываемъ на отсутствіе въ нашемъ уѣздѣ общаго административнаго установленія, которое давало бы единство дѣйствію всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ мѣстъ и лицъ. Другими словами: мы не видимъ въ уѣздѣ общаго правящаго установленія. Его, говоримъ мы, необходимо создать.

Почему же, однако, говоря о такомъ установленіи, мы касаемся именно полиціи, какъ будто искомый элементъ содержится въ ней?

Да, именно поэтому. Въ функціяхъ уѣздной нашей полиціи, дѣйствующей на основаніи уставовъ и наказовъ, издавна пребывающихъ нетронутыми, содержатся два элемента: общій административный и полицейскій въ собственномъ смыслѣ этого слова. Уѣздная полиція не только полиція, но и администрація, т.-е. органъ общей административной власти. Этого обыкновенно не замѣчаютъ. Теперь это даже и замѣтить трудно, по причинамъ, о которыхъ будетъ сказано ниже. Но это такъ; это вытекаетъ изъ историческихъ условій развитія нашей мѣстной полиціи.

Идея нынѣшней уѣздной полиціи восходитъ къ временамъ Екатерины II-й, установившей въ уѣздахъ такъ называемые земскіе суды; XVII-я и XVIII-я главы „Учрежденія о губерніяхъ“ положили основаніе тому, чтò мы впослѣдствіи стали называть обязанностями полицейскими. Вдумываясь, однако, въ „Учрежденіе“ Екатерины II-й, нельзя не замѣтить, что она желала сдѣлать изъ земскихъ судовъ нѣчто большее „полиціи“ въ узкомъ смыслѣ этого слова. Именно, земскій судъ былъ установленіемъ, вообще управлявшимъ мѣстными дѣлами. Въ его рукахъ сосредоточивались всѣ функціи уѣзднаго управленія, поскольку онѣ выяснились въ періодъ изданія „Учрежденія о губерніяхъ“. Независимо отъ обязанности охраненія мѣстной тишины и спокойствія (полиціи безопасности въ тѣсномъ смыслѣ), независимо отъ обязанности приводить въ дѣйствіе распо-

ряженіе высшихъ властей и т. д., на земскій судъ и исправника возлагаются обязанности по мѣстному хозяйству и благоустройству, насколько, повторяемъ, онѣ выяснились въ то время. На нихъ возлагается смотрѣніе за дорогами и мостами (ст. 230, 246), попеченіе о народномъ здравіи (ст. 238, 240, 246), мѣры противъ эпизоотій (ст. 241), распоряженія по отбыванію разныхъ натуральныхъ повинностей (ст. 247, 248, 250), мѣры предосторожности противъ огня (ст. 249), мѣры къ поощренію земледѣлія и къ обезпеченію народнаго продовольствія (ст. 251) и призрѣнія (ст. 252).

Такимъ образомъ, земскій судъ, по мысли Императрицы, долженъ былъ сдѣлаться средоточіемъ уѣзднаго управленія, мѣстомъ, управляющимъ уѣздомъ, вѣдающимъ въ немъ „государево и земское дѣло". Облеченный такими функціями, онъ, въ то же время, долженъ былъ состоять изъ выборныхъ лицъ. Исправникъ и засѣдатели избираются на три года дворянствомъ и утверждаются губернаторомъ, „буде за ними нѣтъ явнаго порока" (ст. 66 и 67).

Несмотря на всѣ послѣдующія измѣненія въ нашемъ мѣстномъ управленіи, земскій судъ до перемѣнъ, послѣдовавшихъ въ 1860, 1862 и 1864 годахъ, сохранилъ эти двѣ основныя свои черты: во-первыхъ, онъ былъ правителемъ уѣзда и, во-вторыхъ, состоялъ изъ лицъ выборныхъ. Еще по своду законовъ изданія 1832 года (т. II, ст. 688) земскій судъ состоялъ изъ выборныхъ исправника и засѣдателей. Засѣдатели избирались отъ дворянства и поселянъ казеннаго вѣдомства (ст. 702). Предметы вѣдомства земскаго суда также далеко выходили за предѣлы того, что мы привыкли считать дѣятельностью „полицейскою". Земскій судъ вѣдалъ дѣло и по охраненію безопасности, и по общественному благоустройству, и по отбыванію повинностей, и по надзору за управленіемъ казенныхъ поселянъ, и т. д. Не говоримъ здѣсь объ обязанностяхъ полиціи по слѣдственной части и по разбору „маловажныхъ политическихъ винъ", потому что мы имѣемъ въ виду административныя обязанности этого установленія (ст. 713).

Не станемъ останавливаться на послѣдующихъ перемѣнахъ, потому что онѣ не измѣнили существа дѣла. Видоизмѣнялся порядокъ опредѣленія чиновъ полиціи, пока, наконецъ, она не сдѣлалась назначенною (за исключеніемъ не имѣющихъ значенія засѣдателей уѣзднаго полицейскаго управленія); сокращались предметы вѣдомства прежнихъ земскихъ судовъ; появилось, наконецъ, „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ", передавшее въ руки этихъ установленій заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Совершилось все это—и ни разу не былъ поставленъ вопросъ о томъ, что же дѣлать съ административнымъ элементомъ, содержавшимся во власти земскихъ судовъ.

Вопросъ этотъ не былъ разрѣшенъ и при изданіи временныхъ правилъ 1862 года, измѣнившихъ организацію полиціи. Нельзя винить за это составителей временныхъ правилъ. Правила эти были изданы до обнародованія земскихъ учрежденій и „Судебныхъ Уставовъ“ слѣдовательно, до того времени, какъ уѣздъ измѣнилъ свой характеръ. Но этого не было сдѣлано и послѣ.

Что́ же случилось со введеніемъ земскихъ учрежденій? Измѣнилось ли легальное положеніе полиціи? Нѣтъ, потому что наказы и уставы полицейскіе остались непересмотрѣнными. По закону, всетаки, она правитъ уѣздомъ, она отвѣчаетъ за его благосостояніе. А между тѣмъ, de facto администрація уѣзда (за исключеніемъ строго полицейскихъ функцій) перешла въ руки земскихъ установленій, но дѣйствующихъ не на правахъ установленій правительственныхъ, а въ видѣ установленій частныхъ.

Екатерина II-я, сосредоточивая въ земскомъ судѣ дѣйствительное управленіе уѣздомъ, была права, потому что въ то время всѣ административныя функціи сводились, въ сущности, къ одной—полицейской, и все прилаживалось къ полиціи. Съ тѣхъ поръ административная наука и практика сдѣлали огромные успѣхи. Явились понятія объ управленіи частями санитарной, народнаго продовольствія, строительной, дорожной, народнаго просвѣщенія и т. д., и т. д.—управленіи, далеко выходящемъ за предѣлы „мѣръ предупрежденія и пресѣченія“, которыми исчерпывалась дѣятельность полицейская. Дѣятельность послѣдней, въ настоящее время, привходитъ въ каждую отрасль администраціи, является практическимъ обезпеченіемъ, но отнюдь не можетъ быть возведена на степень особаго, самостоятельнаго и тѣмъ болѣе верховнаго начала мѣстнаго управленія.

Случилось, такимъ образомъ, слѣдующее. Хозяйственно-распорядительная функція отдѣлилась отъ полицейской. Земство расположилось на одной сторонѣ, полиція на другой. Но куда же дѣвался общій административный элементъ — элементъ, безъ котораго нѣтъ управленія въ собственномъ смыслѣ слова?

Онъ, по старой памяти, помѣщается въ рукахъ полиціи, но помѣщается втунѣ и представляется пришедшими въ крайній упадокъ, выцвѣтшими донѐльзя присутствіями уѣздныхъ полицейскихъ управленій. Иначе и быть не можетъ. При установившемся теперь въ понятіяхъ и въ законѣ различіи между дѣлами земскими и полицейскими, полиція естественно не можетъ пускать въ ходъ свою „правящую“ власть, и если она пускается въ ходъ, то это всегда производитъ тягостное впечатлѣніе на обывателей и прочія учрежденія.

Именно этотъ элементъ мы предлагаемъ теперь выдѣлить и

поставить на надлежащую высоту. Сдѣлать это кажется намъ необходимо по слѣдующимъ соображеніямъ: 1) только при этомъ условіи дѣятельность полиціи будетъ сведена къ ея истиннымъ обязанностямъ; изъ „правящаго" учрежденія она сдѣлается служебнымъ и полезнымъ органомъ мѣстной администраціи; 2) при этомъ условіи будетъ обезпечено практическое исполненіе земскихъ задачъ, потому что уѣздная административная власть будетъ имѣть возможность чрезъ подчиненную ей полицію приводить въ дѣйствіе всѣ принятыя мѣры; 3) явится установленіе, дѣйствительно несущее отвѣтственность за благосостояніе уѣзда, тогда какъ теперь этой отвѣтственности не несетъ никто. Поэтому, мы полагаемъ, что высшая исполнительная власть какъ по части административно-хозяйственной, такъ и полицейской въ уѣздѣ, должна быть сосредоточена въ рукахъ одного лица, уѣзднаго начальника. Только при этомъ условіи могутъ быть устранены пререкапія между полиціей и земскими учрежденіями, образчикъ которыхъ мы привели во второй нашей статьѣ.

Коллегіальное разсмотрѣніе важнѣйшихъ вопросовъ уѣздно-полицейскаго управленія въ уѣздѣ, каковы исчисленные въ ст. 1353 т. II, изд. 1876 года, должны быть сосредоточены въ уѣздномъ присутствіи, составленномъ въ указанномъ нами порядкѣ. Только при этихъ случаяхъ получится дѣйствительно коллегіальное обсужденіе этихъ дѣлъ и установится настоящій контроль какъ со стороны правительства, такъ и со стороны общества, надъ дѣятельностью отдѣльныхъ полицейскихъ органовъ, чего не можетъ быть при нынѣшнемъ составѣ отжившихъ полицейскихъ управленій.

Земскому собранію должно быть предоставлено право разсматривать отчеты объ общемъ состояніи администраціи въ уѣздѣ и заключенія свои представлять губернатору.

Такимъ образомъ, мы возвратимся къ старой идеѣ, идеѣ Екатерины II-й. Императрица хотѣла создать въ уѣздѣ общее правящее учрежденіе, тѣсно связанное съ мѣстнымъ населеніемъ. Мысль ея была безусловно вѣрна, но получила довольно узкое выраженіе и, по многимъ причинамъ, была искажена въ примѣненіи. Возвращаясь къ этой идеѣ, необходимо принять въ разсчетъ успѣхи и условія времени.

Екатерининское учрежденіе было построено на сословномъ началѣ, отжившемъ свой вѣкъ. Новое учрежденіе можетъ быть построено на началѣ всесословномъ, земскомъ.

Въ функціяхъ екатерининскаго учрежденія были соединены четыре элемента: 1) полицейскій, 2) хозяйственный, 3) отчасти судебный и 4) административный.

Нынѣ судебная власть отдѣлена отъ администраціи, поставлена

особо и хорошо. Функціи хозяйственная и полицейская разграничены. Но административная, распорядительная осталась безъ организаціи. Земству она не принадлежитъ; въ рукахъ полиціи она остается втунѣ и не можетъ приносить никакой пользы дѣлу. Вслѣдствіе этого ни одинъ актъ мѣстныхъ властей не можетъ соединить въ себѣ двухъ необходимыхъ условій: правительственнаго авторитета и общественнаго довѣрія. Когда полиція выступаетъ въ роли „правительствующаго" учрежденія, она возбуждаетъ противъ себя нареканія и неудовольствія; когда земство пробуетъ выступить въ роли власти административной, оно встрѣчается съ указаніями на свой „хозяйственный" характеръ.

Это положеніе невозможное, изъ котораго необходимо выйти такъ или иначе, и чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше, потому что сила правительства и благо общества зависятъ въ значительной мѣрѣ отъ того, какъ будетъ устроена основная единица управленія. А эта единица у насъ, при настоящихъ условіяхъ, и есть уѣздъ.

Вотъ главный и существенный пунктъ нашей программы, который мы и постарались выяснить, въ виду заявленныхъ намъ съ разныхъ сторонъ возраженій объ ея неясности. Какъ видитъ читатель, здѣсь дѣло идетъ вовсе не о томъ, чтобъ смѣшать полицейскія и земскія функціи въ хаотическомъ безпорядкѣ, а въ томъ, чтобъ выдѣлить административную власть, нынѣ „хаотически" смѣшанную съ полицейскими функціями; привести ее въ органическую связь съ земскими учрежденіями, чрезъ что̀ и они получатъ опредѣленное положеніе въ мѣстномъ управленіи, и изъ трехъ названныхъ нами уѣздовъ—исправничьяго, предводительскаго и земскаго, составятъ одинъ—правительственно-земскій. Съ этого, кажется, и слѣдуетъ начать преобразованіе нашего уѣзднаго управленія. Пока не будетъ сдѣлано этого, до тѣхъ поръ, по нашему убѣжденію, ничего не будетъ, кромѣ взаимныхъ жалобъ и общаго бездѣйствія.

V.

Всесословная мелкая единица [1]).

1.

Въ теченіе 1880 и 1881 годовъ, въ тѣ минуты, когда вниманіе правительства обращалось на вопросы мѣстнаго управленія и когда интересъ общества поворачивалъ въ эту же сторону, одна мысль, пущенная въ ходъ нѣкоторыми земскими дѣятелями, производила большое впечатлѣніе—именно мысль о всесословной мелкой единицѣ. Мысль эта была встрѣчена съ бо̀льшимъ сочувствіемъ, чѣмъ идея „всесословной волости", потерпѣвшая въ свое время полное и заслуженное крушеніе. Понять причину такой перемѣны нетрудно. Проекты „всесословной волости" были послѣднимъ вздохомъ партіи крѣпостнической, мечтавшей, подъ видомъ всесословной волости возстановить опеку одного сословія надъ другимъ и возвратить „крупному землевладѣнію" то преобладающее значеніе, которое оно утратило вслѣдствіе крестьянской и земской реформъ. Напротивъ, мысль о всесословной мелкой единицѣ явилась плодомъ практическихъ наблюденій надъ дѣятельностью земскихъ учрежденій, въ теченіе 15 лѣтъ ихъ существованія; она есть какъ бы плодъ сознанія безсилія земскихъ учрежденій, сознанія, что они еще мало имѣютъ почвы подъ ногами, а потому и не могутъ удовлетворять своему назначенію. Такимъ образомъ, идея „мелкой единицы" является теперь развитіемъ идеи земской; въ „мелкой единицѣ" ищутъ того прочнаго основанія, которое должны бы имѣть земскія учрежденія, но котораго донынѣ они не имѣютъ. Вотъ почему для этой новой и желаемой вещи не придумали еще подходящаго названія: должна ли быть эта „единица" волостью, приходомъ или устроиться подъ другимъ именемъ и въ иномъ объемѣ?

Вопросъ не въ имени, конечно. Долгое время мысль объ отмѣнѣ крѣпостного права ходила подъ псевдонимомъ „улучшенія быта помѣщичьихъ крестьянъ", хотя всѣ знали, въ чемъ дѣло. И теперь

---

[1]) *Голосъ*, Воскресенье 2 (14) мая 1882 г., № 115.

подъ именемъ „всесословной земской единицы“ скрывается желаніе сдѣлать всѣ основанія нашего мѣстнаго управленія земскими.

Не должно, однако, думать, что проекты такой всесословной единицы имѣютъ цѣлью „завоевать“ въ пользу земства тѣ сферы мѣстнаго управленія, которыя нынѣ поставлены особо отъ него. Конечно, не стремленіе къ „господчинѣ“, какъ любятъ выражаться теперь, руководили сторонниками всесословной единицы. Доказать это также нетрудно. Если что нибудь можетъ подтвердить необходимость „мелкой единицы“, то именно состояніе крестьянскаго волостного управленія и его вредное вліяніе на жизнь сельскихъ обществъ, міровъ. Едва ли найдется теперь убѣжденный защитникъ выгоды волости и волостного управленія; едва ли кто признаетъ въ нихъ формы крестьянскаго самоуправленія; едва ли не каждый знакомый съ дѣломъ скажетъ, что волости сдѣлались орудіемъ истребленія началъ того мірского самоуправленія, которыя надѣялись осуществить чрезъ „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Итакъ, если преобразованію нашего мѣстнаго управленія суждено идти въ духѣ земскомъ, и если начала, выраженныя въ „Положеніи“ 19-го февраля, должны быть возстановлены въ ихъ чистотѣ, то мысль о всесословной мелкой единицѣ не можетъ считаться ни „модною“, ни фантастическою. Она имѣетъ великое практическое значеніе; она рекомендуется самою жизнью и, притомъ, съ двухъ сторонъ: со стороны земствъ, увядающихъ въ безсиліи, и со стороны крестьянскихъ учрежденій, вырастившихъ въ своей средѣ бюрократическіе порядки въ самой грубой формѣ. Можно отвергать тотъ или другой проектъ мелкой единицы, но нельзя „оставлять безъ разсмотрѣнія“ общей мысли, въ нихъ заключающейся.

Цѣль этой замѣтки состоитъ вовсе не въ томъ, чтобъ рѣшить такой сложный вопросъ и, тѣмъ болѣе, представить „проектъ“ устройства мелкой единицы. Путь „проектовъ“, пока не установилась мысль о необходимости перемѣны, самый безплодный. Цѣль этихъ строкъ—вызвать сужденіе о существующемъ, раскрыть это существующее въ его главныхъ чертахъ и показать, что безъ такой „единицы“ нельзя поправить ни крестьянскія учрежденія, ни земство.

2.

Въ „Положеніи“ 19-го февраля есть статья, очень заманчивая, которая въ началѣ шестидесятыхъ годовъ читалась съ великими надеждами на будущее. Это — статья 17, въ которой изображено:

„Вышедшіе изъ крѣпостной зависимости крестьяне составляютъ по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединяются въ волость. Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ

каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру и его избраннымъ, на основаніяхъ, въ семъ „Положеніи“ изложенныхъ“.

Итакъ, предполагая, что ст. 17 осуществилась и дала благіе плоды, приходится сказать, что защитники мелкой единицы „посягаютъ“ на міръ и мірское начало. Позиція не совсѣмъ удобная, въ виду самыхъ разнообразныхъ обвиненій, которыя бросались и могутъ быть брошены составителю всякаго проекта въ духѣ всесословности. Между тѣмъ, нечего скрывать отъ себя — если мелкой единицѣ суждено устроиться, то одна изъ формъ „міра“, именно волость, должна исчезнуть.

Въ утѣшеніе себѣ можно сказать, однако, что съ исчезновеніемъ волости „міръ“ не только не исчезнетъ, но возродится, потому что волость не только не есть міръ, но является прямымъ его отрицаніемъ.

Уже при составленіи „Положенія“ 19-го февраля 1861 года редакціонными коммиссіями многіе землевладѣльцы (въ томъ числѣ и кн. Волконскій, оставшійся вѣрнымъ мысли, которую онъ защищалъ 21 годъ назадъ) указывали на всю невыгоду образованія двухъ крестьянскихъ единицъ — одной для цѣлей хозяйственныхъ, другой для цѣлей судебно-административныхъ. Они предсказывали развитіе грубѣйшей бюрократіи въ единицѣ „административной“, и событія оправдали ихъ предсказанія.

Не обращаясь даже къ „событіямъ“, изъ самого „Положенія“ 19-го февраля можно извлечь заключеніе, что сельскія общества не образовали только хозяйственныхъ единицъ, а волости только въ весьма слабой степени представляютъ „мірское“ начало.

Въ первомъ, т.-е. въ томъ, что сельскія общества не составляютъ только хозяйственныхъ единицъ, убѣждаетъ простое чтеніе ст. 51 „Общаго Положенія“, гдѣ перечислены предметы вѣдомства волостного схода. Эти предметы обнимаютъ, можно сказать, все, что касается сельскаго общества, какъ живой и настоящей „единицы“, а не созданной искусственно, подобно волости. Сходу предоставляются дѣла, относящіяся до пользованія землей, поступившей въ надѣлъ крестьянамъ (пп. 6 и 7), раскладка податей, сборовъ и повинностей и порядокъ веденія счетовъ имъ и мѣры къ ихъ взысканію (пп. 11. 14 и 15). назначеніе ссудъ изъ запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ и другихъ вспомоществованій нуждающимся (п. 16), совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ (п. 8), назначеніе сборовъ на мірскіе расходы (п. 10), распоряженія относительно личнаго состава общества, т.-е. увольненіе членовъ общества и пріемъ новыхъ, удаленіе вредныхъ и порочныхъ крестьянъ и т. д. (пп. 2 и 3), назначеніе опекуновъ и попечителей и повѣрка ихъ дѣйствій (п. 4), разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ (п. 5), принесеніе жалобъ и

просьбъ чрезъ повѣренныхъ и дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ (пп. 9 и 17), выборъ и учетъ должностныхъ лицъ (пп. 1 и 12). Изъ этого краткаго перечня видно, что сельское общество если и составляетъ единицу „хозяйственную“, то выраженіе „хозяйственная“ должно быть понимаемо въ весьма широкомъ смыслѣ слова, потому что, напримѣръ, удаленіе порочныхъ членовъ общества никакъ не можетъ быть причислено къ „хозяйственнымъ распоряженіямъ“.

Затѣмъ, въ составѣ сельскаго управленія имѣется должностное лицо, котораго обязанности уже тѣсно соприкасаются съ дѣятельностью административною, именно — должность сельскаго старосты. Являясь, по ст. 58 „Общаго Положенія“, исполнительною властью по предметамъ, предоставленнымъ вѣдѣнію сельскаго схода (ст. 51), староста, по ст. 60 и слѣдующей, является органомъ власти административной. Вообще, онъ обязанъ исполнять приказанія волостного старшины по дѣламъ полицейскимъ, а также всѣ законныя требованія судебнаго слѣдователя и мѣстной полиціи. Затѣмъ, онъ имѣетъ право и обязанность принимать самостоятельныя мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ, по задержанію бѣглыхъ и бродягъ, по производству дознаній и т. д. Наконецъ, онъ имѣетъ долю карательной власти. Именно, ему предоставляется право за маловажные проступки, совершенные подвѣдомственными ему лицами, подвергать виновныхъ: назначенію на общественныя работы до двухъ дней, денежному взысканію до одного рубля и аресту до двухъ дней.

Такимъ образомъ, сельское общество, въ отношеніи не только хозяйственно-общественнаго своего управленія, но и въ отношеніи административномъ, представляетъ довольно законченную единицу. Въ то же время оно представляется единицею естественною, т.-е. соотвѣтствующею дѣйствительнымъ, осязательнымъ потребностямъ сельскаго населенія. Оно есть именно то, чего, по моему убѣжденію, нельзя тронуть, не коснувшись наиболѣе существенныхъ и дорогихъ интересовъ крестьянина. Оно и есть настоящій міръ, которому должно желать дальнѣйшаго развитія и всяческаго процвѣтанія. Пока этотъ міръ будетъ крѣпокъ—крѣпка будетъ и русская земля; когда онъ, въ развитіи своемъ, достигнетъ истинной, разумной свободы—свобода общая явится естественнымъ послѣдствіемъ первой.

Но, затѣмъ, вопросъ о высшей единицѣ, въ составъ которой должны входить эти „міры“ для цѣлей общей администраціи, остается вопросомъ открытымъ и по сей день. Здѣсь мы не имѣемъ указаній, даваемыхъ какими нибудь реальными, осязательными интересами и условіями; здѣсь эти условія и интересы не рождаютъ сами собою такой естественной единицы, какъ сельское общество. Коротко

говоря, здѣсь мы имѣли, имѣемъ и будемъ имѣть дѣло съ единицами искусственными, созданными законодателемъ, по соображенію условій времени.

Въ настоящее время такою искусственною единицею является волость. Почему законодатель остановился на такой единицѣ? Это, кажется намъ, можетъ быть объяснено только тѣми обстоятельствами, при которыхъ создавалось „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Во-первыхъ, учрежденіе волости, для цѣлей управленія и суда надъ крестьянами, было подсказано существовавшимъ учрежденіямъ вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ. Волостныя учрежденія казенныхъ крестьянъ во многихъ отношеніяхъ служили примѣромъ для составителей „Положенія“ 19-го февраля. Но не должно думать, чтобъ составители „Положенія“ остановились на внѣшности существовавшихъ учрежденій. Напротивъ, они усвоили общую ихъ мысль и развили ее самостоятельно, по условіямъ времени.

Мысль эту можно выразить коротко. Всѣ учрежденія министерства государственныхъ имуществъ были построены на томъ началѣ, что крестьяне государственные должны имѣть свое особое управленіе въ видахъ защиты ихъ отъ притѣсненій общей администраціи, отъ разныхъ „замаховъ“ помѣстнаго дворянства и ради лучшаго устройства ихъ быта. Словомъ, попечительство надъ крестьянами, сосредоточенное въ рукахъ самостоятельнаго вѣдомства—вотъ идея прежняго министерства государственныхъ имуществъ. Что̀ вышло изъ этой идеи на практикѣ—мы говорить не будемъ; всѣмъ извѣстно и всѣмъ понятно—почему составители „Положенія“ 19-го февраля не могли принять практическаго выраженія означенной идеи, достаточно дискредитованной дѣятельностью старыхъ палатъ государственныхъ имуществъ, окружныхъ начальниковъ и прочимъ персоналомъ.

Но идея попечительства осталась. Осталась та мысль, что для крестьянъ должно быть образовано особое управленіе, начинавшееся въ сельскомъ обществѣ, восходившее постепенно въ волость, въ уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ земскій отдѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и въ главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія. Осталась мысль, что крестьянскія учрежденія на мѣстахъ должны быть подчинены особому надзору. Видоизмѣнились только формы учрежденій и характеръ „попечительства“.

Все это, при тогдашнихъ условіяхъ, было очень понятно. Массу только что освобожденнаго крестьянства нельзя было бросить безъ призора среди сильныхъ еще крѣпостническихъ стремленій и преданій и въ условіяхъ мѣстной администраціи, нетронутой еще какимъ бы ни было преобразованіемъ. Составители крестьянскаго „По-

ложенія“ знали, что готовится проектъ земскихъ учрежденій, что предполагаютъ преобразовать судебную часть; но увѣренности въ томъ, что эти преобразованія осуществятся, они не имѣли. Они знали, что на мѣстахъ находится дворянство, въ массѣ еще живущее преданіями и инстинктами крѣпостного права, и хорошо были знакомы съ жалкимъ состояніемъ мѣстной администраціи.

При такихъ условіяхъ какъ могли осуществить они свое завѣтное и святое желаніе сберечь мужика, только что освобожденнаго отъ вѣкового рабства? Нужно было отодвинуть отъ него тлетворную руку мѣстнаго „приказнаго“ и своекорыстную руку бывшаго господина. Стало быть, нужно было дать ему свою административно-судебную единицу, т.-е. волость, которая, по смыслу „Положенія“, была устроена на гораздо болѣе широкихъ началахъ самоуправленія, чѣмъ волость крестьянъ государственныхъ, гдѣ о выборномъ началѣ можно было говорить развѣ для смѣха. Нужно было, затѣмъ, выбрать изъ мѣстнаго дворянства все живое, разумное, честное и сочувствовавшее идеѣ освобожденія, и этимъ людямъ ввѣрить надзоръ и попечительство надъ крестьянскими учрежденіями. Отсюда вышло учрежденіе мировыхъ посредниковъ и мѣстныхъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ.

Нельзя не преклониться предъ составителями „Положенія“: въ данныхъ условіяхъ, въ опредѣленной рамкѣ, они сдѣлали все, что могли, и лучшаго, на ихъ мѣстѣ, никто придумать бы не могъ. Если задуманныя ими учрежденія выродились, то это зависѣло, прежде всего, оттого, что они были задуманы особо, въ виду временныхъ условій и безъ соображенія о будущемъ, которое для всѣхъ было темно.

„Положеніе“ 19-го февраля должно было, при данныхъ условіяхъ, создать сословную крестьянскую волость. Всесословность въ то время, при отсутствіи всесословныхъ земскихъ учрежденій, была бы богатою почвою для воскрешенія крѣпостныхъ началъ. Но, тѣмъ не менѣе, волость съ самаго начала была и осталась установленіемъ искусственнымъ, жизнь и развитіе котораго обусловливались не столько общественными интересами міровъ, сколько внѣшними административными требованіями. То, что предсказывали многія лица, представлявшія свои мнѣнія въ редакціонныя коммиссіи, дѣйствительно случилось. Волостное управленіе выродилось въ худшій изъ всѣхъ видовъ бюрократіи и сдѣлалось не столько органомъ крестьянскаго самоуправленія, сколько пассивнымъ орудіемъ мѣстной администраціи.

Съ самаго начала самостоятельность волостного управленія обусловливалась не выборнымъ началомъ, не дѣятельностью волостныхъ сходовъ, выборныхъ старшинъ и суда, а свойствами надзирающей

власти, т.-е. мирового посредника. Вспомянемъ добромъ дѣятельность первой серіи посредниковъ; но нельзя же закрывать глаза на тотъ фактъ, что едва ли не въ 1864 году эта почтенная должность выродилась и сошла со сцены, не сопровождаемая особенными сожалѣніями. Почему и какъ это случилось—здѣсь разбирать не мѣсто. Замѣтимъ только, что если теперь эта должность нѣкоторымъ кажется идеаломъ „служенія землѣ“, то развѣ потому, что нынѣ руководство крестьянскимъ управленіемъ de jure ввѣрено невозможнымъ „уѣзднымъ присутствіямъ“, а de facto сосредоточивается въ рукахъ исправниковъ и мѣстной полиціи, облеченныхъ широкими полномочіями надъ крестьянскими должностными лицами.

Замѣна мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ уѣздными присутствіями имѣетъ, однако, и свою хорошую сторону. Она въявѣ показала всю искусственность и все отсутствіе внутреннихъ условій жизни въ нашихъ волостныхъ учрежденіяхъ. Эти установленія казались самостоятельными при мировыхъ посредникахъ, потому что посредникъ, если онъ былъ человѣкъ самостоятельный, могъ не пускать въ свои волости мѣстной полиціи и могъ оборонять крестьянъ отъ постороннихъ посягательствъ. Когда-то волостныя власти были орудіями въ его рукахъ. Съ устраненіемъ посредниковъ эта тѣнь мірского начала въ волостномъ управленіи исчезла и дѣйствительность выступила неподкрашенною. Но мы затрудняемся сказать, почему волостное управленіе было „мірскимъ“ потому, что имъ владѣлъ посредникъ, и перестало быть мірскимъ потому, что нынѣ имъ владѣетъ исправникъ? Здѣсь разница только количественная, а никакъ не качественная. Мірского начала въ волости не было и съ самаго начала, и, по нашему убѣжденію, крестьянскія общества, эти естественные міры, могутъ найти условія для своего развитія и обезпеченія своихъ интересовъ не въ рамкахъ сословной волости, которая всегда будетъ подъ опекой, а въ новой единицѣ, поставленной въ тѣсную связь съ земскими учрежденіями.

3.

Въ формахъ сословной волости крестьянскій міръ всегда будетъ подъ опекой и всегда будетъ придавленъ силами мѣстной бюрократіи. Съ другой стороны, безъ всесословной мелкой единицы земскія учрежденія всегда будутъ безсильны и никогда не будутъ въ состояніи удовлетворять своему назначенію. Постараемся быть краткими въ нашихъ доказательствахъ и начнемъ съ самыхъ наглядныхъ.

Спросимъ себя: что̀ представляютъ гласные уѣзднаго земскаго собранія? Какіе интересы, существенно важные для массы мѣстнаго

населенія представляются ими въ собраніи и связываютъ ихъ съ этою массою? Правда, какъ ст. 2 „Положенія" о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и другія статьи перечисляютъ множество предметовъ, ввѣренныхъ завѣдыванію или попеченію земскихъ установленій. Но для того, чтобъ эти предметы имѣли дѣйствительный интересъ для массы мѣстнаго населенія, необходимо, чтобъ лица, составляющія земское собраніе, были тѣсно связаны съ одною изъ территоріальныхъ единицъ, по которымъ группируется это населеніе, а не представляли собою отвлеченное число такого-то разряда избирателей.

Между тѣмъ гласные нашихъ уѣздныхъ собраній представляютъ собою—именно и только—число одного изъ классовъ уѣздныхъ жителей. По „Положенію о земскихъ учрежденіяхъ" должно выходить, что каждый разрядъ гласныхъ представляетъ собою одинъ изъ реальныхъ мѣстныхъ интересовъ: интересъ личнаго землевладѣнія въ уѣздѣ, интересъ городскихъ обывателей, интересъ крестьянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ выходитъ, что разряды избирателей являются весьма отвлеченными категоріями, на которыя, для удобства выборовъ, раздѣлены уѣздные избиратели.

Оставляемъ въ сторонѣ гласныхъ отъ городовъ; вообще, они имѣютъ мало значенія въ уѣздныхъ собраніяхъ, но, все-таки, представляютъ нѣчто осязательное и видимое—городъ, городскую общину. Что̀ же представляютъ собою гласные отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ? Извѣстное число землевладѣльцевъ, пребывающихъ въ уѣздѣ, или, еще хуже, извѣстное число цензовыхъ участковъ. Относительно гласныхъ отъ крестьянъ дѣло поставлено еще хуже. Они, какъ извѣстно, избираются съѣздами, составленными изъ выборныхъ отъ волостныхъ сходовъ, въ числѣ $^1/_3$ лицъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ; члены волостного схода, въ свою очередь, избираются сельскими сходами, въ числѣ—по одному на десять дворовъ. Такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь трехстепенные выборы, самое дистиллированное представительство, способное совершенно оторвать избраннаго отъ его избирателей. Дѣлу не помогаетъ маленькое ограниченіе, внесенное въ выборы гласныхъ отъ крестьянъ: именно, что въ числѣ выборщиковъ, посылаемыхъ на съѣзды волостными сходами, непремѣнно должно быть не менѣе одного представителя отъ каждаго сельскаго общества. „Съѣздъ" сельскихъ избирателей, все-таки, остается отвлеченною категоріей, а гласные отъ крестьянъ—представителями числа, но не интереса.

Одно изъ важныхъ условій жизненности всякаго представительства (политическаго и мѣстнаго) состоитъ въ томъ, чтобъ гласные или депутаты представляли реальную и организованную группу людей, связанныхъ общими интересами. Въ Англіи, гдѣ политическое пред-

ставительство до сихъ поръ является образцомъ, недосягаемымъ для странъ континентальныхъ, парламентъ состоитъ изъ представителей отъ очень опредѣленныхъ и имѣющихъ реальную жизнь единицъ: отъ графствъ, городовъ, университетовъ, портовъ.

Въ эпоху сословныхъ представительствъ депутатъ или гласный представляетъ свое сословіе, т.-е. группу людей, связанныхъ хотя односторонними и узкими, но реальными интересами. Это имѣетъ смыслъ. Но въ эпоху всесословности представительству грозитъ опасность сдѣлаться безжизненнымъ отвлеченіемъ, абстракціей, если въ основаніе его не будетъ положена новая общественная единица, соединяющая людей осязательными интересами. Это именно и случилось съ нашимъ земскимъ представительствомъ. Въ свое время мы знали, что̀ такое дворянское общество. Но что̀ такое „уѣздные землевладѣльцы“? Какую общественную единицу образуютъ они? Мы знаемъ, что̀ такое сельское общество: его жизнь мы видимъ и, такъ сказать, осязаемъ. Но общественное значеніе даже волости представляется намъ крайне туманнымъ. Что̀ же сказать о „съѣздахъ“ сельскихъ избирателей? Что̀ думать о „гласныхъ“, посланныхъ этими метафизическими съѣздами?

Земское представительство не имѣетъ реальной связи съ мѣстнымъ населеніемъ; оно не представляется ему чѣмъ-то своимъ, кровнымъ; оно ему чуждо, какъ все отвлеченное, и, въ качествѣ чужого, представляется ему начальствомъ стороннимъ, но только менѣе важнымъ, чѣмъ настоящее, казенное начальство.

Изъ этихъ отрицательныхъ положеній можно вывести и положительное: земское представительство получитъ реальный, дѣйствительный смыслъ тогда, когда въ немъ будутъ представлены не отвлеченныя категоріи лицъ, а общественныя единицы. Земскія учрежденія должны быть продолженіемъ низшихъ единицъ, являться ихъ вѣнцомъ и служить выраженіемъ ихъ потребностей. Въ противномъ случаѣ, земскія учрежденія останутся безцвѣтными и вымрутъ въ безсиліи. Поправить ихъ нельзя какими бы ни было измѣненіями въ цензѣ, очень желательными при соблюденіи другихъ условій. Корень вопроса именно въ томъ, что̀ представляютъ уѣздныя земскія собранія. До сихъ поръ они представляютъ ничто или очень малое.

Если возрожденіе земскихъ учрежденій со стороны ихъ организаціи поставлено въ зависимость отъ организаціи мелкой всесословной единицы, то въ еще большей степени отъ того же условія зависитъ плодотворность ихъ дѣятельности. Въ свое время я, вмѣстѣ съ другими, старался показать, что слабое развитіе земской дѣятельности зависитъ отъ того, что земскія установленія дѣйствуютъ не на правахъ власти, что они не введены въ кругъ административныхъ

установленій. Признавая всю важность этой стороны вопроса, я не буду касаться ея здѣсь. Обращаю вниманіе на не менѣе важное обстоятельство, тѣсно связанное съ занимающимъ насъ вопросомъ.

Земскія учрежденія, принимая на себя „завѣдываніе и попеченіе“ о разныхъ предметахъ мѣстнаго интереса, не имѣютъ, однако, постоянныхъ и близко стоящихъ къ мѣстному населенію должностныхъ лицъ. Въ случаѣ голода, при распредѣленіи пособій страждущимъ, земство находится въ такомъ же безпомощномъ положеніи, какъ и губернская администрація. Оно обыкновенно не знаетъ, кому и какъ должно быть оказано это пособіе. Чрезъ своихъ „посыльныхъ“ и случайно „командированныхъ“ членовъ, оно помогаетъ наудачу, а потому его помощь не достигаетъ цѣли. Въ случаѣ эпидемій оно также „командируетъ“, „посылаетъ“, „поручаетъ“; но „командированные“, являясь безъ знанія мѣстности, ея условій и обычаевъ, незнакомые мѣстнымъ жителямъ, часто встрѣчаются жителями весьма враждебно, какъ это показалъ примѣръ борьбы съ дифтеритомъ въ разныхъ губерніяхъ и уѣздахъ. Ни дорожная, ни училищная, ни продовольственная, ни медицинская, ни всякія другія части, являющіяся предметомъ „завѣдыванія“ или „попеченія“ земскихъ учрежденій, не имѣютъ своихъ представителей на мѣстахъ, должностныхъ лицъ, органически связанныхъ съ данною общественною единицею. Поэтому, земскіе дѣятели играютъ по отношенію къ мѣстному населенію роль „наѣзжающаго начальства“. Они „надзираютъ“ точно такъ же, какъ надзираетъ слѣдователь, землемѣръ, исправникъ, становой, инспекторъ училищъ и т. д. Здѣсь не можетъ быть рѣчи о живой связи населенія съ его представителями и выборными и объ истинномъ довѣріи, обусловливаемомъ такою связью.

При существующихъ условіяхъ земскіе дѣятели не суть представители и органы хозяевъ дома, въ которомъ они призваны дѣйствовать, а гости, и гости, часто неудобные и нежеланные, возбуждающіе неудовольствіе и ропотъ въ населеніи. Отсюда дѣлаемъ второй выводъ: д ѣ я т е л ь н о с т ь з е м с к и х ъ у ч р е ж д е н і й д о л ж н а б ы т ь п р о д о л ж е н і е м ъ и з а в е р ш е н і е м ъ д ѣ я т е л ь н о с т и о р г а н о в ъ н и з ш е й в с е с о с л о в н о й е д и н и ц ы, с ъ к о т о р о ю п о с л ѣ д н і е д о л ж н ы б ы т ь с в я з а н ы в с ѣ м и с в о и м и и н т е р е с а м и. Только при этомъ условіи дѣятельность земскихъ установленій будетъ имѣть подъ собою почву и достигнетъ своей цѣли.

При указанныхъ двухъ условіяхъ можетъ осуществиться и конечный результатъ, къ которому мы стараемся придти: дѣйствительная связь между всѣми классами мѣстнаго населенія, т.-е. дѣйствительная всесословность мѣстныхъ выборныхъ учрежденій. Ожидали, что связь эта завяжется въ земскихъ установленіяхъ: событія не

оправдали и не могли оправдать этихъ ожиданій. Уѣздъ—такая большая единица и уѣздныя учрежденія такъ удалены отъ мѣстнаго населенія, что не могутъ сдѣлаться центромъ единенія классовъ; разряды избирателей гласныхъ представляютъ такія отвлеченныя категоріи, что они не могутъ дать истинныхъ представителей „мѣстныхъ пользъ и нуждъ". Истинная связь земскихъ учрежденій возникаетъ тогда, когда эти учрежденія будутъ пріурочены къ низшей всесословной единицѣ, когда земскіе гласные будутъ представлять эти единицы, а дѣятельность управъ будетъ дополненіемъ къ дѣятельности мѣстныхъ должностныхъ лицъ въ точномъ смыслѣ этого слова. Уѣздъ долженъ сдѣлаться какъ бы федераціей союзныхъ мелкихъ всесословныхъ единицъ: тогда онъ самъ получитъ настоящее общественное значеніе.

4.

Замѣтка эта написана съ тѣмъ, чтобъ показать необходимость всесословной единицы. Въ настоящую минуту это очень важно. Если правительство и общество придутъ къ убѣжденію въ такой необходимости, то несомнѣнно рѣшится вопросъ о томъ, какъ устроить такую единицу.

Подчеркиваю слово необходимость потому, что въ данную минуту, кажется мнѣ, разсужденія о всесословной единицѣ вышли уже какъ изъ періода платоническаго желанія „слиться съ народомъ", такъ и изъ періода крѣпостническихъ стремленій, когда „всесословная волость" должна была сдѣлаться орудіемъ опеки одного сословія надъ другимъ

Въ настоящее время эти разсужденія вызываются насущною потребностью, во-первыхъ, сберечь крестьянское мірское начало, сильно искаженное формами волостного управленія съ полицейскою надъ нимъ опекою, и, во-вторыхъ, дать твердую почву земскимъ учрежденіямъ, выцвѣтающимъ въ своемъ безсиліи.

Всѣмъ противникамъ такой единицы я предложу слѣдующій вопросъ: видятъ ли они какой-нибудь иной способъ дать новыя и лучшія условія жизни какъ сельскимъ обществамъ, такъ и земскимъ учрежденіямъ? Если вы, боясь какихъ-то призраковъ, хотите сохранить особое „мужицкое" управленіе, то, въ силу логики, вы должны мириться и съ началомъ опеки или „попечительства", котораго исторію и результаты мы знаемъ хорошо. Если вы хотите сохранить земскимъ учрежденіямъ ихъ обособленное положеніе, то миритесь и съ ихъ безсиліемъ и даже съ ихъ безполезностью, обнаружившеюся во многихъ случаяхъ.

Это не исключаетъ трудности рѣшенія вопроса въ частностяхъ.

Иначе и быть не можетъ. Организація такой всесословной единицы понята и осуществлена, какъ слѣдуетъ, будетъ, конечно, самою коренною изъ нашихъ административныхъ реформъ. Какъ такая, она и не можетъ быть осуществлена безъ ряда общихъ государственныхъ мѣръ. Она предполагаетъ податную реформу, т.-е. уничтоженіе различія между „податными“ и „неподатными“ классами, распредѣленіе государственныхъ тягостей между всѣми классами по ихъ имуществу, новый порядокъ раскладки податей и повинностей и ихъ взиманіе; она предполагаетъ новыя мѣры къ уравненію сословій въ ихъ правахъ; новое устройство полиціи и иное отношеніе ея къ мѣстному населенію; новыя усилія къ распространенію въ народѣ образованія и т. д. Независимо отъ этого, такая реформа представляетъ извѣстныя трудности сама по себѣ, какъ вѣрно указано, напримѣръ, гг. Кошелевымъ и Воропоновымъ. Но крестьянская реформа 1861 года была еще труднѣе; это однако не остановило людей, убѣдившихся въ ея необходимости.

Сторонникамъ этой реформы придется выслушать много и много возраженій и соображеній объ ея трудности. Но всѣ эти возраженія не устранятъ силы двухъ фактовъ: крестьянское мірское начало искажается въ условіяхъ нынѣшнихъ сословныхъ, крестьянскихъ волостей; земскія учрежденія, лишенныя связи съ мѣстнымъ населеніемъ, все болѣе и болѣе приходятъ въ безсиліе. Когда пониманіе этихъ фактовъ проникнетъ въ общее сознаніе, тогда общими усиліями и найдутъ способъ совершить это необходимое преобразованіе, которое сдѣлается основаніемъ нашей новой общественной жизни.



ОГЛАВЛЕНІЕ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

КНИГА ВТОРАЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Страница.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
36	2 снизу	первый томъ	первую часть
43	18 „	I томѣ	I части
60	1 „	№ 1304	ст. 1304
64	11 „	№№ 426 и т. д.	ст. 426 и т. д.
„	12 „	№№ 170 и т. д.	ст. 170 и т. д.
70	9 „	Учр. сун.	Учр. син.

